

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO**  
**PUC - SP**

Carlos Alberto Maciel Públio

**O CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO  
ADOLESCENTE DO MUNICÍPIO DE VITÓRIA DA CONQUISTA:  
espaço público de exercício da democracia participativa**

**MESTRADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

**São Paulo**  
**2009**

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

**CARLOS ALBERTO MACIEL PUBLIO**

**O CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO  
ADOLESCENTE DO MUNICÍPIO DE VITÓRIA DA CONQUISTA:  
espaço público de exercício da democracia participativa**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora como exigência parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais, área de Sociologia, pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

Orientador: Profa. Dra. Marisa do E. S. Borin

**São Paulo  
2009**

Públio, Carlos Alberto Maciel

O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do município de Vitória da Conquista: espaço público de exercício da democracia participativa. - Carlos Alberto Maciel Públio. / São Paulo, 2009.

p. 109

Orientador: Profa. Dra. Marisa do E. S. Borin

Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais.

1. Crianças e Adolescentes. 2. Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescentes. 3. Participação. 4. Cidadania. 5. Políticas Públicas. I. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. II. Borin, Marisa do E. S. III. T.

CARLOS ALBERTO MACIEL PÚBLIO

**O CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO  
ADOLESCENTE DO MUNICÍPIO DE VITÓRIA DA CONQUISTA:  
espaço público de exercício da democracia participativa**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora como exigência parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais, área de concentração: Sociologia.

São Paulo, \_\_\_\_/ \_\_\_\_/2009

BANCA EXAMINADORA

---

Marisa do E. S. Borin, Dra., PUC  
Orientadora

---

---

Aos meus filhos queridos Ravi e Gueorgiu.  
E à infância das crianças esquecidas.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha família e aos meus amigos que acreditaram neste trabalho.

Agradeço também às seguintes pessoas que, de alguma forma, estiveram comigo na execução deste trabalho:

Os professores do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo-PUC, especialmente, a minha orientadora, Marisa Borin, pela humildade, serenidade e, sobretudo, por acreditar na relevância desta dissertação.

Todos os colegas do mestrado, especialmente, as colegas/amigas: Virgínia, Raquel e Zizeuda, esta pela enorme colaboração na confecção deste trabalho.

Minha amiga Carla Cristiane, pelas correções e leituras do material e pela sua marcante presença em minha vida.

Todos os colegas do Departamento de Ciências Sociais da UESB, especialmente os do curso de Direito.

Conselheiros de Direito que fazem parte do COMDICA, a Inês, Marília Flores, Lídia, Ruy Medeiros, Marcos Coelho, Vilma Teixeira e João Diógenes, que se dispuseram a colaborar com as entrevistas.

Todos os profissionais que trabalham com crianças e adolescentes no município de Vitória da Conquista, que, direta ou indiretamente, colaboraram neste estudo e, também, todas as instituições visitadas.

Todos os colegas que integram a equipe de CREAS, pela compreensão nos momentos de ausência para a realização deste trabalho.

Toda a equipe técnica e estagiários que compõem o Núcleo de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente da UESB, pela convivência e pelo interesse na defesa da criança e do adolescente.

Todas as crianças e adolescentes desassistidos e violados em seus direitos mais elementares e que, por isso, serviram de inspiração para a realização deste trabalho.

E a todos aqueles que acreditam na democracia participativa como exercício da cidadania e que, silenciosamente, trabalham para a sua edificação.

“Todas as pessoas grandes foram um dia  
crianças - mas poucas se lembram disso”.  
(Antoine de Saint-Exupéry)

“Saiba: todo mundo teve infância  
Maomé já foi criança  
Arquimedes, Buda, Galileu  
e também você e eu”  
(Arnaldo Antunes)

## RESUMO

Este trabalho tem por objetivo estudar o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (COMDICA), do Município de Vitória da Conquista-Bahia, a partir de sua instalação (1991) até os dias atuais. A pesquisa centrou-se na análise da capacidade do COMDICA em influenciar as políticas públicas para a infância e adolescência como lócus privilegiado do exercício da democracia participativa. Neste sentido, a pesquisa voltou-se para o entendimento da qualidade da interlocução do Conselho com o poder público municipal e com as instituições que atendem crianças e adolescentes e para conhecimento do nível técnico dos conselheiros municipais de direitos sobre suas funções como representantes da sociedade civil e a capacidade de efetivação das suas deliberações. No transcorrer da pesquisa, constatou-se que o COMDICA não alcançou o seu objetivo como instância que delibera sobre políticas públicas para a infância e adolescência. Por outro lado, o município durante as administrações do Partido dos Trabalhadores (PT), correspondentes a três mandatos e, um terceiro, em curso, tornou-se uma referência regional notadamente por implantar projetos e desenvolver ações (nas diversas áreas) com o objetivo de reduzir as desigualdades sociais e, sobretudo, por assegurar os direitos da criança e do adolescente em situação de vulnerabilidade social.

**Palavras-chave:** Crianças e Adolescentes. Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente. Participação. Cidadania. Políticas Públicas.

## ABSTRACT

The objective of this research is to study the Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (COMDICA) - City Council for the Rights of the Child and Adolescent - of the City of Vitória da Conquista-Bahia, since its implantation (1991) until the current days. The research was centered in the analysis of the COMDICA's capacity in influencing the public policies for infancy and adolescence as a privileged locus to the exercise of the participatory democracy. In this view, the research was turned towards the understanding of the interlocutions quality of the Council with the City public power and with the institutions that take care of children and adolescents and also for knowledge of the technical level of the City's Council members on its functions as representants of the civil society and the ability of implementation of its deliberations. In conducting the research, it was evidenced that the COMDICA did not reach its objective as an instance that deliberates on public policies for infancy and adolescence. On the other hand, the city during the administrations of the Partido dos Trabalhadores party (PT), which corresponds to three mandates and, one third, in course, became truthfully a regional reference for implanting projects and developing actions (in the several areas) with the objective to reduce social inequalities and, over all, for assuring the children's and adolescent's rights in situation of social vulnerability.

**Keywords:** Children and Adolescents. City Council for the Rights of the Child and Adolescent. Participation. Citizenship. Public Policies.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

|               |   |
|---------------|---|
| ABRINQ        | Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente  |
| CMDCA/COMDICA | Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente |
| CONANDA       | Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente  |
| ECA           | Estatuto da Criança e do Adolescente                        |
| FEBEM         | Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor                     |
| FUNABEM       | Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor                     |
| IBGE          | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística             |
| MNMMR         | Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua             |
| OAB           | Ordem dos Advogados do Brasil                               |
| ONG           | Organização Não Governamental                               |
| ONU           | Organização das Nações Unidas                               |
| PETI          | Programa de Erradicação do Trabalho Infantil                |
| PMVC          | Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista                |
| PT            | Partido dos Trabalhadores                                   |
| UESB          | Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia                  |
| UFBA          | Universidade Federal do Estado da Bahia                     |
| UNICEF        | Fundo das Nações Unidas Para a Infância                     |

## SUMÁRIO

|  |     |    |
|--|-----|----|
| INTRODUÇÃO.....  | 11  |    |
| O desenrolar da pesquisa: origem do tema, objetivos, considerações metodológicas, estruturação do texto.....                             | 16  |    |
| CAPÍTULO I – SIGNIFICATIVOS TRAÇOS DA HISTÓRIA SOCIAL E POLÍTICA DAS CRIANÇAS E DOS ADOLESCENTES NO BRASIL .....                         |     | 20 |
| 1.1 O código de Mello Matos de 1927.....   | 24  |    |
| 1.2 Serviço de assistência ao menor .....  | 26  |    |
| 1.3 Código de menores de 1979 .....  | 27  |    |
| CAPÍTULO II – ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: A RECONSTRUÇÃO DE UMA NOVA ORDEM .....   |     | 34 |
| 2.1 Estatuto da criança e do adolescente.....  | 40  |    |
| 2.1.1 <i>Proteção integral</i> .....   | 43  |    |
| 2.1.2 <i>Condição peculiar da criança e do adolescente como pessoa em desenvolvimento</i> .....  | 46  |    |
| 2.1.3 <i>Princípio da prioridade absoluta</i> .....  | 46  |    |
| CAPÍTULO III – CONSELHO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: ESPAÇO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NA GESTÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA..... |     | 47 |
| 3.1 Experiências com conselhos no Brasil: breve histórico.....   | 47  |    |
| 3.1.1 <i>Descentralização: municipalização do atendimento</i> .....  | 51  |    |
| 3.1.2 <i>Participação popular</i> .....  | 56  |    |
| 3.1.3 <i>Mobilização da comunidade</i> .....   | 57  |    |
| 3.2 Composição paritária: povo e governo em favor da infância e da adolescência.....   | 61  |    |
| 3.3 Caráter deliberativo.....  | 70  |    |
| CAPÍTULO IV – A FORMAÇÃO DO CONSELHO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NA CIDADE DE VITÓRIA DA CONQUISTA .....                    |     | 73 |
| 4.1 Um breve histórico político/social do município de Vitória da Conquista, Bahia .....   | 73  |    |
| 4.2 Implantação do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente: impasses, desafios, legislação, funcionamento etc. ....            | 75  |    |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS.....  | 100 |    |
| REFERÊNCIAS .....  | 104 |    |

## INTRODUÇÃO

Com a redemocratização do Estado brasileiro e a promulgação da Constituição Federal de 1988, após duas décadas de ditadura militar, o país abriu uma nova página na sua história, aliás, várias páginas. Muitos direitos foram consagrados, os quais foram o resultado da participação ativa da sociedade por ocasião da Assembléia Nacional Constituinte. Naquele contexto histórico, a efetivação dos direitos inerentes à criança e ao adolescente ganhou relevância e sua inclusão no texto constitucional se deu também em decorrência da ampla mobilização dos mais diversos segmentos sociais ligados à causa da infância e da adolescência e da pressão de importantes organizações internacionais, como, por exemplo, o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF).

Em 13 de julho 1990, essas conquistas legais foram coroadas com a aprovação da Lei 8.069/91 – Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) –, consolidando todo suporte jurídico legal de defesa dos direitos da criança e do adolescente no país. A Carta Magna e o ECA trouxeram uma arcabouço de mudanças a serem instaladas e, por conseguinte, consideráveis rupturas estruturais e conceituais. A principal mudança foi a qualificação da criança e do adolescente como sujeitos de direitos em oposição à doutrina da situação irregular adotada pelo Código de Menores (Lei 6.697/79), que considerava esses indivíduos como objeto de medidas judiciais. Para Liberati (2003, p.01),

O Código revogado não passava de um Código Penal do “Menor”, disfarçado em um sistema tutelar; suas medidas não passavam de verdadeiras sanções, ou seja, apenas disfarçadas em medidas de proteção. Não relacionava nenhum direito, a não ser aquele sobre a assistência religiosa; não trazia nenhuma medida de apoio à família; tratava da situação irregular da criança e do jovem, que, na realidade, eram seres privados de seus direitos.

Naquele contexto, a política para a infância e adolescência ganhava novo desenho e novos pilares de apoio aos regramentos inseridos nos ordenamentos legais, garantindo, assim, proteção especial àquele segmento considerado pessoal e socialmente mais sensível. O primeiro pilar é o da Proteção Integral, previsto inicialmente na Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança. Os dois pilares restantes referem-se à Prioridade Absoluta e à Condição Peculiar da Criança e do Adolescente como Pessoas em Fase Especial de Desenvolvimento. Além disso, a materialização dos direitos da criança e do adolescente se efetivará no município, como uma estratégia para facilitar a participação da sociedade civil,

sem, contudo, desobrigar os governos estaduais e federal de suas responsabilidades. Para Liberati (2003, p.67),

Antes do advento do Estatuto, a ação governamental era proposta de forma isolada e de maneira autoritária, de cima para baixo através dos programas e diretrizes desenvolvidas pela Fundação do Bem-Estar do Menor - FUNABEM, que tinha na Lei 4.153, de 01.12.64, sua criação e seu fundamento operacional.

No sentido oposto, o ECA e a Constituição Federal colocaram em cena novas formas de descentralização político-administrativa do direito da criança e do adolescente, privilegiando o município como lócus ideal para operacionalização das ações que visam assegurar esses direitos e, ainda, com a possibilidade de participação da sociedade civil. Para o planejamento dessas ações, foram instituídos locais próprios: os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, nas três esferas de governo, com caráter deliberativo e controlador das políticas sociais para esse segmento. Realinha-se a maneira de se fazer política social para a infância e para a adolescência, isto é, não mais na forma verticalizada, mas no modelo horizontal, e o município passa a ser o local para a edificação dessas políticas sociais, por entendê-lo como ambiente de convivência dos indivíduos. Segundo Liberati (2003, p.67)

O Município deixa de ser mero executor das políticas traçadas pela União e pelos Estados. Assume, agora, com a comunidade, a iniciativa de ditar qual o melhor método de aplicação e de desenvolvimento das diretrizes por ele traçadas.

Entretanto, com a implantação desse novo modelo de governar, acredita-se que situações adversas podem surgir, como, por exemplo, a sociedade civil, na pretensão de ampliar a sua presença no cenário da participação popular e na co-administração da coisa pública com o executivo, pode se esbarrar na tradicional forma histórica do Estado brasileiro de negar direitos assegurados nos instrumentos legais e, também, no desrespeito à autonomia dos espaços públicos conquistados para exercício da democracia participativa, sobretudo por contrariar hábitos e arranjos arraigados na política. Aliado a isso, ainda há outras debilidades: dependência econômica e administrativa dos espaços públicos para com o poder executivo, falta de capacitação técnica dos conselheiros tutelares e de direitos para decidir as questões cotidianas e questionar procedimentos adotados pelo executivo.

No mesmo sentido, Mendes e Matos, citando Sposati, alertam para três questões que podem ocorrer com a municipalização do atendimento da criança e do adolescente:

A primeira se refere ao próprio processo de municipalização, em que a experiência brasileira vem demonstrando que não tem havido uma relação de subsidiariedade entre as esferas federal e estadual para com os municípios e, sim, a transferência de atribuições. Esse fato é preocupante em face da heterogeneidade dos municípios, o que demanda a existência de modelos flexíveis de municipalização / regionalização / metropolização.

A segunda dimensão se refere à inter-relação com a Assistência Social. Segundo a autora, o ECA exprime um certo caráter discriminatório para com a citada política, ao entendê-la com suplementar. Além disso, a municipalização da assistência apresenta algumas particularidades, já que, em geral, os gestores, na maioria privados e filantrópicos, não detêm acúmulo nessa discussão, sendo de difícil assimilação, por exemplo, a idéia de que as instituições de atendimento a criança e adolescente, mesmo quando filantrópicas, devem estar sujeitas ao controle social.

A terceira refere-se à questão de que tanto os conselhos tutelares com os conselhos de direitos se esbarram numa série de dificuldades para se efetivar, por contrariarem hábitos e arranjos arraigados na esfera da política local (MENDES; MATOS, 2006, 247).

Apesar de essas constatações refletirem a realidade de uma grande maioria dos municípios após a instalação dos conselhos na lógica da descentralização, cabe ressaltar que o modelo adotado pelo ECA oportuniza a sociedade civil participar diretamente do gerenciamento, juntamente com o gestor público, e da administração das políticas públicas sociais para a infância e adolescência. Por outro lado, essas políticas, nascendo nos próprios municípios, tendem a atender uma determinada situação e com especificidades inerentes a cada região, além, e, principalmente, de serem confeccionadas pelas mãos da sociedade civil e do governo local.

Nesse viés, a população, além de se ver contemplada com a possibilidade de solução dos seus problemas, vê-se também como protagonista da solução de conflitos e dramas localizados. Assim, o Estado, em parceria com a sociedade civil, supera formas conservadoras e tradicionais de administrar a coisa pública e inaugura processos educativos, transparentes e, conseqüentemente, consolida direitos universais, além de superar privilégios de certos grupos e interesses corporativos. Nesse sentido, ganha a população com o exercício qualitativo de democracia participativa não mais no modelo clássico do voto, mas como agente político ativo. O legado mais significativo desse processo participativo é o aprendizado da cidadania. Outrora, a política traçada para a infância e adolescência tinha como referência a desigualdade, marcada pelo descaso dos organismos governamentais e por práticas assistencialistas de cunho precário.

Mas, de qual infância e adolescência estamos falando? Certamente estamos nos referindo àquela que tem permanecido à margem da sociedade e, que, dada a nossa herança histórica, faz parte dos grupos mais vulneráveis de pobreza e exclusão social. Cabe ressaltar que a situação da criança e do adolescente no Brasil está associada a uma série de questões de

ordem política, econômica e social, assim como “a fatores estruturais e conjunturais que permitem a manutenção da fantástica desigualdade social, que ainda caracteriza o nosso país.” (RIZZINI, BARKER; CASSANIGA, 2000, p. 06). Apesar de as novas legislações implantadas serem de conteúdos emancipatórios e universalizantes, cabe ressaltar que, ainda, não foram suficientemente capazes de reverter o quadro social de exclusão de uma parte considerável das crianças e adolescentes brasileiras.

Se, por um lado, O ECA não foi implantado na sua totalidade, por exigir mudança de comportamento e de conduta da sociedade civil e dos gestores públicos, que ainda relutam em abandonar práticas enraizadas no paternalismo e no clientelismo e que, ainda, sobrevivem em muitas administrações, por outro lado, a existência de conselhos tutelares e de conselhos de direitos da criança e do adolescente é uma realidade viva em diversos municípios. E, em muitos deles, esses órgãos constituem a única ferramenta social em defesa dos direitos da criança e do adolescente. Para fazer cumprir a nova ordem legalmente estabelecida, torna-se fundamental reavaliar as políticas públicas segundo novos parâmetros de concepção de infância, sociedade, educação e de um mundo que atenda aos reais interesses das crianças e dos adolescentes.

Ainda restam dúvidas, questionamentos e indignação acerca do tratamento dado às crianças e adolescentes nos dias atuais e sobre os entraves postos por muitos gestores públicos para desmobilizar ou fragilizar o processo de implantação dos Conselhos Tutelares e dos Conselhos dos Direitos. Esses limites podem ser remontados a um passado que tinha como prática a segregação de direitos e que impedia crianças e adolescentes, flagrados pela pobreza, de desenvolverem a sua cidadania e se desenvolverem de forma integral.

O Brasil tem uma enorme dívida social para com crianças e adolescentes, principalmente para com aqueles que foram vitimados pelo abandono e que sofreram todos os traumas da exclusão social, embora, nos dias atuais, todos os esforços estejam voltados para estabelecer a efetivação dos direitos e garantias desse segmento, e políticas públicas podem ser reinventadas ou reconstruídas em direção à igualdade social. Entretanto, numa sociedade como a brasileira, movida por diversas contradições e ambigüidades, pergunta-se: pode a cidadania ser exercida na sua forma participativa e edificada nas práticas cotidianas dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente?

Partindo dessa indagação e de outras que instigaram o nosso estudo, elegemos o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, do município de Vitória da Conquista, Bahia, como o nosso recorte empírico de estudo. O problema de pesquisa ao qual pretendemos responder é o seguinte: o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do

Adolescente (COMDICA), do Município de Vitória da Conquista, a partir de sua instalação (1991), como espaço público de exercício da democracia participativa, tornou-se um instrumento capaz de influenciar as políticas públicas municipais para infância e adolescência?

Propusemo-nos a analisar a qualidade da interlocução do COMDICA com o poder público municipal e com as instituições que atendem crianças e adolescentes no município; conhecer a rotina do Conselho e o nível de conhecimento técnico de seus conselheiros no processo de deliberações; e analisar a capacidade de efetivação de suas deliberações.

Cabe ressaltar que o estudo investigativo está profundamente relacionado com a minha vida profissional e, hoje, assume um papel de destaque, também, na minha vida acadêmica. Em agosto de 2003, ingressei na Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB), como professor efetivo, para lecionar a disciplina Direito da Criança e do Adolescente. Com o aprofundamento dos estudos e experiências adquiridas no trajeto, construídas principalmente em discussões realizadas na sala de aula com os alunos e na participação em congressos e eventos dessa natureza, comecei a acompanhar e a me envolver cada vez mais com as políticas públicas implantadas em Vitória da Conquista e também com as ações efetivas direcionadas para crianças e adolescentes.

No período de 2006 a 2007, fui convidado pela Reitoria da UESB para atuar no Conselho Municipal de Direitos da Criança e Adolescente do Município, como conselheiro de direito, preenchendo, na ocasião, uma vaga reservada para a Universidade. A minha inserção e interação nesse contexto suscitou, mais ainda, o profundo interesse em compreender, estudar, refletir sobre a temática norteadora deste trabalho. Naquele período, diversas questões vivenciadas na prática provocaram em mim muitas indagações e inquietações, que certamente serviram de combustível para a elaboração desta pesquisa.

Portanto, à medida que me identificava com as questões relacionadas a crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, o caminho de metas e proposições começava a se traçar. E, no traçar desse caminho, encontramos com o outro. A partir desse outro, surgia o nós, o coletivo e, daí, tudo passou a ser uma construção. Fica assim evidente a necessidade de reconhecer o outro e nos reconhecer a partir do outro. E, com essa compreensão, traçamos um percurso rumo ao dia-a-dia do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, no município de Vitória da Conquista, e, em consequência, todas as reflexões desenvolvidas sobre o objeto a ser estudado.

No processo de construção, buscamos estudar a história da constituição, a legislação, regimentos, analisar as atas de reuniões, a dinâmica de formação dos conselheiros, enfim,

“bisbilhotar” o que se passou e o que se passa no seu cotidiano, definido aqui como “rota de conhecimento” (PAIS, 2003).

Para a construção do trabalho de pesquisa, foi necessário manusear conceitos de participação da sociedade. Para Pereira, citando Carvalho,

A participação emerge e se caracteriza como oferta do Estado e como conquista da sociedade civil e dos movimentos sociais. Oferta do Estado quando este se propõe a administrar as políticas públicas, de forma descentralizada; e conquista da sociedade civil na medida em que esta se ocupou e construiu espaços em uma sociedade cujas elites buscaram tradicionalmente manter os movimentos sociais aliados dos processos decisórios, nos vários momentos da política nacional (PEREIRA, 2004, p. 02).

Na atualidade, a possibilidade de inserção dos movimentos sociais na administração da coisa pública vem sofrendo redefinições pelas mudanças garantidas no texto da Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Criança e do Adolescente. Estes instrumentos fertilizaram o terreno para que a sociedade civil pudesse criar espaços públicos de enfrentamentos de problemas localizados e reagir a fim de elaborar respostas, após profundas discussões e debates, para as situações comuns, publicizando, assim, suas carências e necessidades além de afirmarem direitos.

### **O desenrolar da pesquisa: origem do tema, objetivos, considerações metodológicas, estruturação do texto**

Para compreender o objeto desta dissertação, a pesquisa centrou-se na análise do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (COMIDICA), do município de Vitória da Conquista, na Bahia. O COMDICA foi instituído pela Lei municipal no. 607 de 8 de novembro de 1991, na gestão do prefeito municipal Murilo Mármore. O Art. 3º define esse espaço público como órgão normativo, deliberativo e fiscalizador das políticas públicas e das ações de atendimento à criança e ao adolescente. Inicialmente, imaginamos que o ponto de partida para o desenvolvimento do nosso estudo investigativo seria a criação legal do COMDICA, entretanto, ao mergulhar no universo do conhecimento investigativo, nos deparamos com caminhos que apontavam as mais diversas direções. Com tantas descobertas possíveis e tantas possibilidades, seria necessário definir uma metodologia, entretanto esta definição é lenta e requer um estudo cuidadoso, pois ela só ocorrerá com o tempo, além disso,

ela deve ser bem delineada e esculpida com precisão para se tornar um suporte capaz de materializar o estudo investigativo. Para tanto, algumas perguntas foram recorrentes nos momentos iniciais de construção deste estudo: por onde iniciar os estudos acerca do objeto? Qual o método mais adequado para elaborar o trabalho proposto? Será que depois de tudo pronto as pessoas o entenderão?

À medida que o tempo passava, as respostas às minhas inquietações não vinham, e as indagações que brotavam do meu íntimo foram se avolumando. Imaginei-me como personagem do livro “O Pequeno Príncipe”, que, com apenas seis anos de idade, ao se deparar com uma gravura de uma jibóia engolindo um animal, fez o seu primeiro desenho para ilustrar o que havia descoberto: uma jibóia digerindo no seu interior um elefante. Ao questionar às pessoas grandes se seu desenho lhes dava medo, foi surpreendido com a resposta: “Por que é que um chapéu daria medo?”

As minhas equitantes foram se acomodando, no momento em que me reporte a um ensinamento jurídico significativo: antes de uma lei ser editada, tem um fato social que a motivou. A lei que criou o COMDICA, portanto, já não era mais o meu ponto de partido, ela era mais um ponto entre outros. Naquele momento, as trilhas se abriram em direção ao estudo das movimentações iniciais que ocorreram para implantação do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, no município de Vitória da Conquista e, também, na busca dos atores sociais envolvidos no processo.

Quanto ao procedimento metodológico, por se tratar de uma pesquisa social, elegemos o método qualitativo. Segundo Schon (1996), a pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais “exige um acesso particularmente direto ao pensamento e à ação dos atores sociais.”

Nesse sentido, a opção por seguir essa corrente está voltada para a compreensão da dinâmica traçada e construída segundo a realidade social do objeto de estudo e de suas ações cotidianas, às vezes, imperceptíveis a olho nu, mas que o pesquisador poderá desvelar ao mergulhar no estudo do que pretende analisar e, também, da empatia estabelecida com os atores sociais envolvidos no momento da coleta dos dados, ocasião que poderá aproveitar para fazer a leitura de outros símbolos, como gestos e emoções, do entrevistado.

Por isso, os sujeitos escolhidos para a realização desta pesquisa foram os conselheiros de direitos que integraram o quadro inicial do órgão e também os atuais conselheiros.

Para a apreensão da temática em questão, foram realizadas leituras essenciais sobre Participação, Cidadania e Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, a partir dos teóricos: Costa (1993), Liberati (2003) e Cyrino (2003).

Considerando que a temática relacionada ao objeto em estudo desenvolveu-se intensamente articulada com a política do município de Vitória da Conquista, recorreremos à leitura de diversos documentos sobre as administrações dos prefeitos que transcorreram a partir da instalação do COMDICA: Murilo Mármore, José Pedral Sampaio, Guilherme Menezes e José Raimundo Fontes.

Com relação ao estudo teórico, em face de escassez de material publicado, recorreremos também à leitura de artigos, dissertações, livros e teses publicados. Quanto ao estudo do COMDICA local, os meios utilizados foram os estudos de artigos, dissertação e tese acerca do tema local e outros temas correlatos, análise da atas das reuniões do COMDICA, observação não participante em reuniões e diversas visitas às instituições que atendem criança e adolescentes no município. Para a coleta de dados, utilizamos os seguintes instrumentos: entrevista e análise de documentos, especialmente das atas das reuniões do COMDICA. As entrevistas constaram de questões abertas com abordagem voltada para o tema central do estudo. Inicialmente, entrevistamos alguns dos conselheiros envolvidos no processo de implantação do COMDICA. Posteriormente, entrevistamos os conselheiros que atualmente compõem o órgão e, também, o atual presidente do COMDICA, além do promotor público da infância e adolescência.

Após coleta e sistematização dos dados, partimos para análise e interpretação, buscando suporte nos estudos teóricos realizados. Os resultados desses estudos acham-se explicitados em quatro capítulos:

No Capítulo I, propomos uma viagem no tempo, sem muitas pretensões, mas com o objetivo de criar um “pano de fundo” para o trabalho com a reconstrução histórica da edificação do direito da criança e do adolescente no Brasil. Para tanto, fazemos um recorte de momentos significativos, enveredando pelo Código de Mello Matos (1927), quando a infância começou a ser pensada de forma diferente no nosso país, como, por exemplo, o seu deslocamento do âmbito penal para uma justiça própria, ainda que fracionada, pois só pensava a criança e o adolescente na categoria de problema social. Depois conhecemos o Serviço de Assistência ao Menor (SAM) (1941) com suas mazelas e insucessos e, finalmente, a Política Nacional do Bem-Estar do Menor (1964) sustentada legalmente no Código de Menores aprovado em 1979.

No Capítulo II, pontuamos os anos 1980 como o período de redemocratização do país e de organização de movimentos populares em oposição às políticas públicas confeccionadas nos gabinetes do governo (resquícios do período ditatorial instalado no país em 1964). No final dos anos 80, quando a democracia é coroada no Brasil com a aprovação da Constituição

Federal de 1988, a infância e a adolescência ganham tratamento diferenciado baseado no princípio da proteção integral. Em 13 de julho é 1991, o Estatuto da Criança e do Adolescente.

No Capítulo III, aprofundamos nossos estudos no Conselho dos Direitos da Criança e do adolescente.

No Capítulo IV, fazemos um estudo mais específico sobre a atuação do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, no município de Vitória da Conquista, portanto, realizamos nesse capítulo a análise dos dados coletados no decorrer do estudo investigativo, confrontando-os com a recente literatura, com o objetivo de identificar peculiaridades e dificuldades para a efetivação das ações do COMDICA, nos moldes da participação popular em co-gestão com a administração pública.

Por fim, nas Considerações Finais, refletimos acerca dos resultados alcançados pela compreensão do que propúnhamos fazer e fizemos, mas, ao mesmo tempo, anunciamos algumas reflexões e descobertas que a nossa trajetória possibilitou e que certamente ajudarão e subsidiarão todos aqueles que fazem ou desejam fazer políticas públicas para a infância e adolescência.

É claro que este trabalho não se esgota em si mesmo, não é nossa pretensão, mas pode ser um início. Ademais, diluir uma cultura de fazer política pública estimulada durante vários anos sempre de cima para baixo e que tem como moeda de troca o “favor” levará algum tempo, entretanto, não é o que desejamos. Estudar, desmistificar e compreender esta construção histórica pode ser um bom começo.

## **CAPÍTULO I – SIGNIFICATIVOS TRAÇOS DA HISTÓRIA SOCIAL E POLÍTICA DAS CRIANÇAS E DOS ADOLESCENTES NO BRASIL**

Ainda que seja de forma panorâmica, torna-se primordial conhecer a amplitude do problema da infância excluída no nosso país, que certamente se revelará emblemático e capaz de nos fazer entender a dimensão da exclusão e de seus reflexos nos dias atuais

A trajetória política e social da criança desassistida no Brasil inicia-se no período colonial, maculada pela negação de direitos e sob a pecha da caridade. As ações eram desenvolvidas para atender as conseqüências dessa chaga social, que é o abandono, em que a Igreja Católica teve papel primordial e o Estado interferia minimamente. Oliveira (2007), em seu artigo, citando Carvalho, afirma que no período colonial:

[...] não havia cidadãos, pois os direitos civis beneficiavam a poucos, os direitos políticos a pouquíssimos, dos direitos sociais ainda não se falava, pois a assistência social estava a cargo da Igreja e de particulares. Por isso é que a discussão sobre direitos precisa considerar as características da formação social brasileira.

Ao construir uma ordem social desse quilate (negando-se direitos), impedia-se que certos indivíduos se libertassem do seu estado de miserabilidade e se tornassem sujeitos de sua própria história e os impelia a formar uma massa de pessoas eternamente agradecidas por sobreviver à pobreza, acorrentadas pelo medo de perder o pouco que ganharam. A caridade pôde parecer como a única saída naquele momento histórico, mas os resultados nefastos dessa prática foram a dependência e a impossibilidade de mudança de vida. A opressão e a exploração passaram a ser uma fatalidade na vida desses indivíduos, deixando-os passivos e com uma enorme incapacidade de se reconhecerem como cidadãos, ou melhor, com uma visão de que, na verdade, eles não são detentores de direitos e garantias sociais.

Com a Proclamação da República em 1889, inicia-se um projeto de nação baseado numa nova ordem política. O trabalho passa a ser visto como o objetivo dessa nova era – um valor universal e fonte de todas as riquezas, segundo o modelo de sociedade ocidental moderna –, através da qual o Brasil poderia se inserir no mundo capitalista e industrial, com trabalhadores livres e assalariados.

Com essa nova fase histórica, o Brasil deixa para trás a mais importante de todas as mudanças, que foi o fim do regime escravocrata, cujas marcas, sem dúvida nenhuma, ainda estão presentes nos dias atuais, evidenciadas, especialmente, na forma de racismo e de exclusão social.

Tivemos, ainda, a queda da Monarquia e posteriormente a separação da Igreja e do Estado, quebrando, assim, o monopólio assistencialista religioso, que marcou esse período histórico, como o período caritativo, que, por sua vez, fazia predominar o sentimento da fraternidade humana, sem qualquer pretensão de transformação social. Aliás, esse sentimento se impregnou por um longo tempo na nossa história e, quiçá, nos dias atuais.

Movido por fortes idéias de desenvolvimento, aos poucos, o Brasil vai se despidendo dos trejeitos da velha ordem oligárquica e incorporando-se à ordem social burguesa, a ordem econômica industrial capitalista. Nesse percurso, um problema advém do surto de desenvolvimento que começa a assolapar o país: a necessidade de mão-de-obra qualificada para atender às exigências das indústrias que começam a se instalar nos centros urbanos.

As cidades, cada vez mais, se mostravam como um atrativo para a população que vivia na zona rural, seja pelas oportunidades de trabalho seja por não se enquadrarem nas regras do mercado rural, embora não oferecessem infra-estrutura necessária para receber o contingente enorme de pessoas que migravam do campo para os espaços urbanos. Nesse período, a cidade de São Paulo, por exemplo, apresentou uma explosão demográfica, passando de, aproximadamente, 30.000 habitantes, em 1870, para 286.000 em 1907 (LEITE, 2001). Esse crescimento exagerado e não planejado favoreceu o aparecimento dos grandes cortiços<sup>1</sup>, como única possibilidade de moradia capaz de abrigar um número grande de famílias.

Nesse contexto, outros problemas não tardaram a aparecer, e a infância desassistida também foi um tanto atingida. As famílias foram absorvidas pela indústria que, a cada dia, exigia mais trabalhadores para preencher as vagas disponíveis, até crianças de tenra idade eram absorvidas pelas novas regras do mercado de produção – como mão-de-obra para

---

<sup>1</sup> A Lei Orgânica do Município de São Paulo, de 1990, define-o como “edificação alugada no todo ou em parte, utilizada como moradia coletiva multifamiliar, com acesso aos cômodos habitados e instalações sanitárias comuns.”

O manual de Entrevista de Pesquisa Básica do IBGE para a Metodologia do Censo Demográfico de 1980 incluiu a definição de Cortiço dentro de domicílio coletivo não-institucional, que serve de moradia a um grupo de seis ou mais pessoas sem relação de parentesco ou subordinação doméstica e aquelas em que residem quatro ou mais famílias. Essas definições trazem o traço da habitação de uso coletivo e em condições precárias utilizadas pelas famílias mais pobres. Geralmente os cortiços se localizam próximos dos grandes centros urbanos e são um meio habitacional usado pelas famílias no início do século passado principalmente nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro. Dizem que o cortiço é o precursor da favela.

encorpar ao trabalho<sup>2</sup> infantil grandemente utilizado pelas fábricas naquela época –, enquanto outras ficavam perambulando pelas ruas da cidade, sem ter o que fazer, “vagabundeando” e praticando pequenos furtos, no intuito de garantir a sua sobrevivência ou a de seus familiares, dentro daquele modelo de sociedade de consumo.

A República, então, começava a se dividir em dois modelos: um estruturado nos símbolos da “ordem” e do “progresso”, e outro, menos agradável, com problemas sociais protagonizados principalmente pelo escravo livre, mas que não alcançou espaço no mercado de trabalho. Como resultado, os “filhos da pobreza” começaram a povoar os logradouros públicos, avolumando-se em número cada vez maior.

A legião de crianças abandonadas aumentava a cada dia, seja pela morte de seus pais atacados por diversas enfermidades, especialmente pelas pestes que dizimavam parte da população empobrecida e que não tinha acesso aos meios profiláticos; seja pelo próprio abandono dos pais que não tinham condições materiais de mantê-las. Para atender ao contexto social e urbano, esse quadro exigia, cada vez mais, uma ação dura da polícia e um envolvimento maior do Estado, principalmente em relação à quantidade de jovens que “vagabundeavam” pelas ruas das cidades.

Da nova sistemática implantada pelas idéias republicanas, emergiu um modelo diferente de política pública em favor da criança desamparada não nos moldes da caridade, mas inspirado na mentalidade da filantropia científica tão propagada e praticada pelos pensadores da nova ordem social, os assim chamados “homens de ciência”. É inaugurada a fase conhecida como higienista<sup>3</sup>. As questões da “infância desvalida” vão se distanciando da caridade cristã e se aproximando da área jurídica e da medicina, constituindo a fase da

---

<sup>2</sup> Segundo a pesquisa realizada pela Associação Brasileira de Estudos do Trabalho (ABET), publicada no livro “Fora do Lugar: Crianças e Adolescentes no Mercado de Trabalho”, em 2000, sobre as conseqüências do trabalho infantil: “O problema do trabalho infantil deixa de ser uma questão relacionada com as decisões familiares e individuais, para inserir-se no capítulo dos direitos básicos do cidadão. Da mesma forma que a escravidão, o trabalho infantil crescentemente passa a ser considerado com inaceitável.”

Conforme relatório do UNICEF (1997), mais de 13% das crianças de 10 a 14 anos no mundo são economicamente ativas. Cerca de metade das crianças encontra-se na Ásia, porém há grande presença do trabalho infantil nos países da América Latina. Apesar de concentrado, principalmente, nos países de menor renda, naqueles de maior renda o problema é crescente, expandindo-se nos chamados Tigres Asiáticos, como conseqüência dos ajustes econômicos que estão sendo implementados.

<sup>3</sup> Segundo Bulção (2002, p.61), “a incorporação da cidade e da população no campo do saber médico fez-se através da higiene e a primeira preocupação era higienizar os espaços públicos para poder melhor controlá-los. Porém a limpeza das cidades freqüentemente esbarrava nos hábitos e condutas das famílias, tornando urgente a intervenção dos médicos nesse campo, criando-se a necessidade de uma educação sanitária para as famílias. [...] a criança é vista como o futuro cidadão, futuro do homem e da pátria, devendo ser normatizada de acordo com a nova ordem disciplinar vigente para ser útil e produtiva ao país. E são os médicos que lançam o primeiro alerta para o fato de que o que afeta a criança compromete o futuro do país.”

filantropia ou da caridade oficial. Os personagens são os mesmos do período colonial, “os menores”; o retoque e a maquiagem é que são diferentes.

O problema das crianças pobres e desassistidas adquire, assim, uma dimensão mais política e social, consubstanciada nos ideais republicanos da época. Segundo a ideologia dos intelectuais de então, o quadro que, naquele momento, se apresentava exigia ação urgente e intervenção numa situação que começava a se apresentar como uma patologia social, a qual deveria ser rapidamente combatida, com vista a transformar esse “menor” em cidadão produtivo e útil para o país, assegurando, assim, a organização moral e social da sociedade. Dessa maneira, imaginavam os “homens da ciência” estar moldando a infância pobre e resguardando-a das mazelas da vida nas cidades grandes. Nessa perspectiva, foram constituídas as grandes instituições para abrigar crianças, pois se tornava fundamental segregá-las de suas comunidades e de suas famílias em um espaço onde aprendessem sobre virtude, bons costumes, decência e, mais do que isso, se profissionalizassem para se tornarem adultos válidos para o país. O lema desse movimento era a prevenção da delinqüência para se evitar um mal maior. Para tanto, era necessário o recolhimento em grandes abrigos fechados, construídos pelo Estado e que, por sua vez, deveriam oferecer o mínimo das garantias básicas, no intuito de corrigir as desigualdades sociais.

Segundo o movimento higienista, o Estado deveria trazer para si as responsabilidades que até então foram assumidas pela Igreja, instituição que se preocupava em dar, exclusivamente, casa, comida e ensinamentos cristãos às crianças abandonadas e prepará-las para empregos domésticos nas casas das famílias economicamente abastadas, sem direito a qualquer pagamento, educação ou instrução. Para Trindade (2007, p.3), “tratar a criança inspirando-se nas práticas médicas implica lembrar também o papel do Estado.”

O pensamento do movimento higienista vem atender o clamor da elite social, que começava a emergir nas grandes cidades e clamava por uma nova política social, principalmente para os jovens que viviam pelas cidades praticando pequenos furtos. A movimentação em torno da promulgação de uma legislação para a proteção da infância desassistida se intensificava. O novo modelo deveria contemplar a questão do “menor abandonado” com uma reação mais ostensiva do Estado a fim de coibir a delinqüência que já alcançava altos índices entre os jovens.

## 1.1 O código de Mello Matos de 1927

Foi nessa efervescência que, em 1924, o jurista Mello Mattos propõe um modelo de justiça para os “menores”, como a criação dos Juizados Privativos de Menores, em que a questão da “criança desvalida” e do “jovem delinqüente” fosse tratada não mais no âmbito da legislação penal, mas nos contornos de uma normatização própria. Para tanto foram estabelecidas duas categorias de “menores”: a categoria dos abandonados e a categoria dos delinqüentes. E, para abrigá-los, seriam criados dois tipos de instituições mantidas pelo Estado. Para dar sustentação a esse modelo foi aprovado, em 1927, o Primeiro Código de Menores do país, que ficou conhecido como o Código de Mello Mattos<sup>4</sup>.

Uma vez instalado, o Juizado Privativo de Menores se depara com a escassez de recursos que deveriam ser repassados pelo Estado. Os abrigos construídos pra acolher os menores carentes ou delinqüentes se tornaram verdadeiros depósitos de crianças pobres, e as fugas eram constantes. Em relação à criação do Juizado Privativo de Menores, Veronese pondera que

Para alguns, a criação do Juízo Privativo de Menores, em 1924, foi mais um erro do que um acerto em favor da criança, pois lhe faltava uma organização técnico-administrativa, que lhe desse a credibilidade necessária. Com o intuito de diminuir essa defasagem, o juízo recorreu ao trabalho de colocação familiar do tipo “soldada”, que nada mais era do que a exploração institucionalizada, uma forma de escravidão clandestina, pois o Poder Público, através de autorização do Juízo de Menores, liberava o menor para o trabalho doméstico, sem nenhum tipo de garantia. (VERONESE, 1999, p. 27).

Não tardaram as críticas. O projeto de Mello Mattos naufragou. O Estado não repassava as verbas para dar continuidade ao atendimento das crianças recolhidas nas instituições. Por outro lado, as ações propostas pelo jurista trouxeram inovações

---

<sup>4</sup>Segundo Veronese (1999, p.26), o Código de Menores conseguiu sintetizar, de maneira ampla e aperfeiçoada, leis e decretos que, desde 1902, propunham-se a aprovar um mecanismo legal que desse uma especial atenção à criança e ao adolescente.

significativas<sup>5</sup>, como, por exemplo, a contemplação legal do Estado na implantação de políticas públicas na área da infância.

Para Mello Mattos, a prestação da assistência meramente no âmbito judicial não resolveria o problema do “menor”, se não fossem criadas políticas públicas de recuperação e assistência para as famílias desamparadas, numa ação efetiva e substancial do Estado e da sociedade.

Entretanto, apesar dos avanços, a questão da segregação das crianças ainda predominava. Aliás, Mello Matos acreditava que poderia livrar os jovens carentes delinquentes de todas as mazelas do seu meio, desde que fossem isolados de seu contexto social.

Foi nessa época também que médicos higienistas denunciaram os horrores que eram praticados na Roda dos Expostos<sup>6</sup> e, como conseqüência, aconteceram os fechamentos das diversas casas espalhadas pelo país, apesar da oposição de uma grande parte da sociedade que via a Casa da Roda com um único local capaz de salvar a dignidade das famílias e preservar os costumes e as vidas daqueles que estavam fadados à morte como vítimas do abandono por parte dos seus pais. Assim, foi com a entrada do Código de Mello Mattos que as instituições conhecidas como “Rodas dos Expostos” foram definitivamente fechadas.

---

<sup>5</sup> Carvalho (1977, p.33) acrescenta outras mudanças trazidas pelo Código de Menores:

- instituição de um Juízo Privativo de Menores;
- elevação da idade da imputabilidade penal do menor para 14 anos;
- instituição de processo especial para os menores infratores de idade entre 14 a 18 anos;
- extensão da competência do juiz de menores em questões que envolvessem menores abandonados ou anormais, bem como sua intervenção para suspender, inibir ou restringir o pátrio-poder, com imposição de normas e condições aos pais e tutores;
- regulamentação do trabalho dos menores, limitando a idade de 12 anos como a mínima para a iniciação ao trabalho, como também proibiu o trabalho noturno aos menores de 18 anos;
- criação de um esboço de Polícia Especial de Menores dentro da competência dos comissários de vigilância;
- proposta de criação de um corpo de assistentes sociais que seriam designados delegados de assistência e proteção, com possibilidades de participação popular como comissários voluntários ou como membros do conselho de Assistência e Proteção aos Menores;
- estruturação racional dos internatos dos juizados de menores

<sup>6</sup> Segundo Leite (2001, p.26), a Roda dos Expostos no Brasil foi fundada por um certo Romão de Matos Duarte e mantida pela Santa Casa de Misericórdia. A Casa da Roda existiu inicialmente nas cidades de Salvador, Rio de Janeiro e São Paulo, espalhando-se depois por outros lugares do Brasil. O objetivo formal da Roda era “salvar a vida de crianças que eram deixadas nas portas de casa ou igrejas, oferecendo-as para adoção de famílias bem constituídas. Só bebês ou crianças muito pequenas podiam ir para lá, e os que atingissem os 7 anos sem serem adotados eram removidos para outros locais”.

O processo de recebimentos dos bebês se dava pela colocação em uma porta giratória capaz de ocultar a identidade daqueles que queriam deixar os seus filhos no momento em que estavam abandonando os recém-nascidos. Enfim, a Roda dos expostos representou uma “solução” para o problema da criança enjeitada daquela época e representou também um local para esconder a criança indesejada pela família. Assim, preservavam-se os valores morais, a tranquilidade da família e a paz social. Entretanto, a falta de infraestrutura, os poucos investimentos, as precárias condições de higiene e asseio favoreceram um elevado número de óbitos, às vezes mais de 80% dos assistidos faleciam. O sistema da Roda perdurou até os anos 90, quando definitivamente foi fechada.

O projeto e as idéias de Mello Mattos foram considerados avançados para sua época, mas o insucesso na sua efetivação fez com que a população clamasse por ações mais ostensivas e eficazes. Os internatos ligados aos juizados de menores não conseguiam manter os seus internos. As fugas e as rebeliões passaram a ser constantes.

## **1.2 Serviço de assistência ao menor**

A tutela da infância naquele momento se caracterizava especialmente pela internação em colônias fechadas e com regime de trabalho duro. Para atender ao clamor da sociedade da época, em 1941, no governo ditatorial de Getúlio Vargas, por meio do Decreto-Lei no. 3.799, foi criado o Serviço de Assistência ao Menor (SAM), uma espécie de autarquia administrativa para coordenar as instituições ligadas aos juizados de menores. Esta autarquia apregoava a salvação nacional por meio do trabalho e tinha como lema uma educação voltada para a profissionalização dos jovens delinquentes e, posteriormente, a sua reintegração social de forma útil para a nação. Estas eram as regras principais do Estado governado por Vargas e, também, a forma encontrada para retirar os jovens da criminalidade e salvá-los do estado de pobreza.

A rotina prevista pelo SAM era dura, e, por isso, muitos jovens não resistiam e acabavam falecendo. Os jornais da época noticiavam os horrores a que os jovens eram submetidos, chegando a intitular o SAM de “Internato dos Horrores” ou “Sucursal do Inferno”. A década de 1960 foi marcada por severas críticas às práticas aplicadas pelo SAM, como denúncias de corrupção por parte dos dirigentes, superlotação, desvio de verbas, transformação das instituições em cabides de empregos e incapacidade de recuperação dos internos que, em alguns casos, saíam das instituições piores do que entravam. A fama de fabricar criminosos logo se espalhou pela sociedade com as constantes divulgações de matérias que denunciavam as atrocidades acontecidas no interior dos internatos. Com a publicação do livro “Sangue, Corrupção e vergonha”, um ex-diretor do SAM, Paulo Nogueira Filho, em 1956, denunciou os horrores que presenciou ao assumir a direção da instituição:

Espantou-me a promiscuidade em que viviam aqueles seres de todos os tamanhos, de todas as idades e procedência, vivendo numa ociosidade deprimente. Comiam e dormiam; uns entregavam-se à pederastia e outros fumavam maconha; os que

podiam incorporavam-se a “gang” para as excursões externas de rapina ou para a promoção de rebeliões internas.

Nem livro, nem uma aula, nem um esporte. O projeto cinematográfico estava quebrado; não havia bola, nem peteca, nem ginástica e muito menos rádio ou vitrola. Para distração, os menores ouviam, de quando em quando, gritos dos enclausurados e viam, diante de si, permanentemente, os muros alvos e altos, que, encimados por uma rede de arame farpado, circulavam a casa e o pátio (NOGUEIRA FILHO, 1956, p.37).

Denunciou, ainda, os abusos sexuais praticados contra as internas:

Determinado estabelecimento do Serviço, asseveraram-me, chegara a se transformar em centro aberto de lenocínio. O encarregado, ele em pessoa, escolhia as mocinhas, enfeitava-as, levando-as, em seguida, à casa da senhora Maria da Conceição, onde não raro pernoitavam, servindo de pasto à luxúria de moços e velhos devassos, quando não, tarados, endinheirados. Jamais se soube ao certo do destino de muitas dessas vítimas (NOGUEIRA FILHO, 1956, p.59).

A respeito do perfil dos funcionários da instituição, o autor foi mais categórico:

Convicto das ligações dessa mesma “gang” com os meios da malandragem e do crime, não deixei de enfrentar o problema, apontando as atividades de grupos de quadrilheiros que atuam alguns de dentro para fora do Serviço e outros agindo em sentido inverso. Ver-se-ão nesses episódios, mais do que em quaisquer outros, as dificuldades, na prática, insuperáveis, que tolhem a ação dos defensores da sociedade na luta ingente contra o crime que ronda os estabelecimentos do SAM. Apoiado no consenso geral, afirmo categoricamente a cumplicidade de funcionários do Serviço na mercância de menores, sem ter, contudo, conseguido, uma só vez, levá-los aos tribunais, não obstante resultados positivos sobre a descarada impunidade em que vivem esses torpes indivíduos (NOGUEIRA FILHO, 1956, p.24).

Além da violência que meninos e meninas sofriam, a corrupção praticada pelos funcionários e as práticas inadequadas de atendimento foram também alvo de denúncias. Enfim, as graves revelações trouxeram a público uma das mais terríveis atrocidades praticadas por condutas criminosas contra a infância e a adolescência no nosso país.

### **1.3 Código de menores de 1979**

Para preencher a lacuna deixada pelo SAM, foi criada, em 1964, pelo Decreto-Lei no. 4.313, a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), consubstanciada na nova política implantada no Brasil pelo regime militar de 1964 e pelas diretrizes da Política

Nacional do Bem-Estar do Menor<sup>7</sup> (PNBEM). Entretanto, mesmo tendo como pano de fundo o bem-estar<sup>8</sup> do menor, o novo modelo não apresentou grandes mudanças de procedimentos em relação às práticas anteriores de segregação e violência física. Na prática, a nova sistemática implantada servia como um instrumento de controle do regime político autoritário instituído pelos militares.

O pensamento de ressocialização e recuperação dos internos foi deixado de lado e, para mantê-los segregados do convívio social, foram criados verdadeiros internatos/prisões, que contribuíram, ainda mais, para o agravamento dos problemas sociais dessas crianças e adolescentes do país e para a sua exclusão das políticas públicas. Naquele momento tudo que se colocasse em desacordo com a ordem estabelecida pelo Estado autoritário implantado deveria ser rechaçado, reduzido ou aniquilado, ainda que se tratasse de ações envolvendo menores. Então, a segregação era a solução viável para os problemas provocados por crianças e adolescentes desassistidos, ainda que fossem vítimas do abandono de seus pais.

A problemática referente à infância deixa, então, de ser uma questão meramente social e de exclusão das políticas públicas, tanto da criança como de seus pais, e se enquadra nos preceitos da ideologia da segurança nacional. A Escola Superior de Guerra passa a dar suporte para o repasse de todo o pensamento autoritário da época, o qual se baseava na institucionalização e, se necessário, no uso da força para conter os que se rebelassem. A infância desamparada e desassistida deixa de ser responsabilidade das instituições privadas e passa a integrar a lógica do Estado autoritário.

Em decorrência dessa nova ideologia e sob a tutela do Estado, que estava intervindo para “proteger”, é que muitas vidas foram ceifadas, muitos irmãos foram separados, os “filhos da pobreza” foram afastados de suas comunidades, de seus amigos, de suas histórias,

---

<sup>7</sup> Segundo Veronesse (1977, p.34), a fundamentação teórica da PNBEM foi buscada na Declaração Universal dos Direitos da Criança e na elevação da importância da família na formação moral/educacional da criança e do adolescente. Porém, uma vez que a FUNABEM assumiu na prática uma postura setorial e comprometida com a situação da política vigente, suas propostas se tornaram meramente paliativas. Ao fechar os olhos para a realidade nacional, não considerou as verdadeiras necessidades da infância e da juventude brasileira, inserindo-as num só contexto de carência que atingiu não só a si, mas a sua família, bem como toda a sua classe de origem. A PNBEM e, por conseguinte, a própria FUNABEM, serviram como instrumentos de controle da sociedade civil. E não só. A política institucional que o Brasil vinha adotando demonstrava-se, pelo crescimento do número de crianças marginalizadas, além de ineficiente, também incapaz de reeducá-las, haja vista o estilo metodológico nelas empregado, em que a criança era sujeito passivo, cliente de uma pedagogia alienada.

<sup>8</sup> O bem-estar era uma adequação da assistência social ao processo de desenvolvimento e modernização da sociedade com o intuito de melhorar as condições de vida, sobretudo das populações mais carentes. Entretanto, a tônica era um paternalismo institucionalizado com único método enxergado sob a ótica do estado. De certa forma, uma tentativa de controle para que a sociedade e o Estado não se confrontem. Mantendo trancafiado o “menor”, a ordem instituída não sofreria qualquer possibilidade de abalo, aliás, naquele momento boa parte da população brasileira manteve-se acuada e constrangida.

de seus familiares e enclausurados nos grandes orfanatos, que se constituíam mais prisões do que locais de acolhimento. Tudo em nome da prevenção e controle do problema social do menor.

Para dar sustentabilidade a esse novo modelo, em 10 de outubro de 1979, com a Lei 6.697, foi promulgado o Código de Menores, que amparava legalmente as práticas estatais. O novo ordenamento apreçoava que o Estado deveria interferir na vida de todos aqueles que, abaixo de 18 anos, se encontravam em abandono material, vítimas de maus-tratos, vítimas da exploração sexual e da delinqüência, que se encontravam em situação irregular<sup>9</sup>, para dar um novo rumo, cuja solução, na maioria dos casos, se constituía na segregação.

O juiz de menor ganha um status diferente de seus colegas. Para dar respaldo às suas ações, não havia necessidade do processo legal, pois a legitimidade de suas atitudes estava consubstanciada na proteção e poderiam agir de forma livre e independente.

No âmbito dos estados da federação, foram criadas as instituições locais, que receberam o nome de Federação Estadual do Bem-Estar dos Menores (FEBEMs), que ficavam sob a supervisão das políticas gerais traçadas pela FUNABEM.

No auge da vigência do Código de Menores, a maioria das crianças e jovens recolhidos nas instituições/prisões não eram autores de nenhum crime; ao contrário, eram vítimas do abandono material de suas famílias e da exclusão do sistema formal de educação pública, que não reservava vagas para contemplar crianças e jovens das famílias mais empobrecidas. O jovem desassistido encontrava nas ruas das cidades o único local para

---

<sup>9</sup> A expressão “situação irregular” foi introduzida pelo Código de Menores de 1979:

Art. 2º. Para efeito desse Código, considera-se em situação irregular o menor:

I- privado de condições essenciais à saúde e instrução obrigatória, ainda que eventualmente, em razão de:

a) falta, ação ou omissão dos pais ou responsável, manifesta impossibilidade dos pais ou responsável para provê-las;

II- vítimas de maus-tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsável;

III- em perigo moral, devido encontra-se, de modo habitual, em ambiente contrário aos bons costumes;

b) exploração em atividade aos bons costumes;

IV- privado de representação ou assistência legal, pela falta eventual dos pais ou responsável;

V- com desvio de conduta, em virtude de grave inadaptação familiar ou comunitária;

VI- autor de infração penal.

Parágrafo único. Entende-se por responsável aquele que, não sendo pai ou mãe, exerce, a qualquer título, vigilância, direção ou educação de menor, ou voluntariamente o traz em seu poder ou companhia, independentemente de ato judicial.

sobreviver ou retirar o sustento de sua família. Muitas vezes era o próprio adolescente<sup>10</sup> quem mantinha a sua família, composta geralmente por um grande número de irmãos.

Sem sombra de dúvidas, esse foi um período de trevas para a infância brasileira desassistida; não que os tempos passados fossem prosaicos e leves, aliás, o processo de alijamento de crianças e adolescentes pobres e de suas famílias foi crescente desde o Brasil Colônia. Mas, foi no período de 1964, com a implantação da Política Nacional do Menor, que a história brasileira de negação e violação de direitos chegou a seu ápice, se materializou no grau máximo de desigualdade e exclusão social.

Os jovens que se encontravam bem ajustados em suas famílias não causavam nenhuma preocupação ao Estado. Em contrapartida, aqueles que estavam fora desse contexto social recebiam tratamento e tutela diferenciados, pois se encontravam em situação irregular e se enquadravam na categoria abandonados/delinquentes. Muito sabiamente, Marta de Toledo Machado pondera acerca dessa problemática:

E assim historicamente se constituiu a categoria criança não-escola, não família, criança desviante, criança em situação irregular, enfim, carente/delinquente, que passa a receber um mesmo tratamento e a se distinguir de nossos filhos, que sempre foram vistos simplesmente como

---

<sup>10</sup> A letra da música Marvin, do grupo Titãs, revela muito bem essa realidade ao descrever a rotina de um adolescente que com apenas treze anos assume as responsabilidades de manutenção de sua família após a morte de seu pai:

"Boa sorte"  
Com a mão no meu ombro  
Em seu leito de morte  
E disse:  
"Marvin, agora é só você..."  
...  
Trabalhava feito  
Um burro nos campos  
Só via carne  
Se roubasse um frango  
Meu pai cuidava  
De toda a família  
Sem perceber  
Segui a mesma trilha  
E toda noite minha mãe orava  
Deus!  
Era em nome da fome  
Que eu roubava  
...

A história de Marvin retrata em versus o cotidiano atual de um adolescente e, por sua vez, se encaixa no modelo perverso de outrora que o Estado brasileiro intitulou de "Situação Irregular" e que tinha como pressuposto o recolhimento de jovens através da ordem imperativa do juiz de menores para que o Estado pudesse sobre eles exercer sua proteção, sua tutela. Era, como no dizer de João Batista Costa Saraiva, "a criminalização da pobreza, a judicialização da questão social na órbita do então Direito do Menor, que orientava os Juizados de Menores da época." (SARAIVA, 2005). Ainda completa o mesmo autor, "Estava consagrado um sistema de controle da pobreza."

crianças-jovens, compondo uma nova categoria, os menores (MACHADO, 2003).

Ainda acrescenta a mesma autora:

E a nova categoria expressa no binômio carência/delinquência, aliada à distinção que se faz entre infância ali inserida e as boas crianças, vai se confirmar todo o direito material da Infância e da Juventude e as instâncias judiciais criadas para a aplicação desse direito especial, que, ele sim, já nasceu menor (MACHADO, 2003).

A construção dessa separação social, em que, de um lado, estavam crianças e adolescentes e, de outro, abandonados e carentes, estes designados por um único termo – “menores” –, representou a segregação de um grupo social, a infância desassistida. Tal situação perversa se revelava na tutela do Estado, que via na criança e no adolescente objetos de interferência e não sujeitos-cidadãos.

Essa construção histórica e social de negação de direitos das crianças e adolescentes respinga nos dias atuais. Quantas vezes nos deparamos com crianças que pedem esmolas nas sinaleiras de nossas cidades e nos referimos a elas como um grupo de menores e, os nossos filhos, jamais, os denominamos dessa forma? Isso acontece muitas vezes, também, nos meios de comunicação, especialmente, nos telejornais e na imprensa escrita. Casos de violação de direitos, praticados por adolescentes em conflito com a lei oriundos de uma família pobre, não recebem o mesmo “tratamento” quando são praticados por um adolescente de uma família que tem recursos financeiros. As ocorrências no primeiro caso acabam sendo publicizadas de forma desrespeitosa pela mídia.

Desconstruir o mito do menor e as práticas de assistência asilar de segregação às crianças e aos adolescentes, com o discurso de “ser para o bem da criança”, de “salvá-la do seu meio promíscuo” ou “como forma de salvar o país”, constitui um enorme desafio de todos aqueles que acreditam na infância como a fase da descoberta do mundo, das brincadeiras e da curiosidade aguçada. O mundo para a criança deve ser um celeiro de descobertas e um lugar seguro para se viver, como diz o menino Felipe no livro *Pinóquio às Avessas*, de Rubem Alves: “O mundo é muito divertido. Há tantas coisas para ver, tanta coisa para aprender!”. E, ainda acrescenta o autor sobre o encantamento da criança pelo mundo: “Os olhos das crianças são sempre curiosos. Elas querem ver o que está escondido, querem saber o que está por detrás das coisas.” (ALVES, 2005). E nós adultos temos a responsabilidade de tornar os espaços públicos seguros para que as crianças se tornem o que elas descobrirem que querem ser. Com diz o poeta Milton Nascimento: “Há que se cuidar do broto pra que a vida dê flores e frutos.”

Diante das relevantes questões abordadas, cabe salientar que o período 1964-1985 foi marcado, na história brasileira, pela intimidação e repressão aos direitos políticos e civis. As ações sociais tiveram o condão de legitimar grupos que se beneficiavam com o poder instituído. Os cidadãos estavam completamente fora do processo decisório ou participativo. O golpe de 64 instalou no país um regime de força, marcado pela intimidação dos sindicatos e pela derrota de qualquer possibilidade de abertura política e interlocução entre o Estado e o cidadão. Enfim, o governo instituído repreendeu qualquer possibilidade de negociação que envolvesse interesses coletivos. Como consequência, todas as decisões foram tomadas de forma não democrática, ou seja, baseadas na autoridade arbitrária do governo central.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, uma nova ordem vem a ser estabelecida na política social brasileira, representando um marco na luta pelos direitos sociais e humanos. Contudo, chamamos a atenção para o fato de que a negação desses direitos (humanos e sociais) não se encerrou com a promulgação do texto constitucional. O favor, a cordialidade, a simpatia ainda persistem, como marca de nossa sociabilidade política. O tardio processo de conquista de direitos sociais e políticos mostra que ainda estamos na contramão das novas tendências internacionais, sem falar na perda de alguns direitos conquistados, para se adequar aos ajustes reclamados pela política neoliberal.

A herança cultural deixou traços significativos na sociedade política contemporânea contribuindo para um engessamento das iniciativas participativas nas políticas sociais. Tudo tem que ter um ganho, um favorecimento, um atrativo, tornando impossível uma iniciativa para a construção de uma política que se faz por meio da fala, da reivindicação, do conflito e da negociação de interesses coletivos na cena política. Práticas tradicionais autoritárias e clientelistas, caracterizadas pela cordialidade de outrora, segundo os termos de Sérgio Buarque de Holanda (1984), deveriam ser substituídas pela afirmação de direitos universais pautados em interesses coletivos. Entretanto, vivemos as consequências de decisões tomadas de forma não democrática, centralizada na autoridade do Estado paternalista, que troca favores por benefícios econômicos, e por uma política baseada na mera administração de interesses.

Oliveira, ao analisar a construção da cidadania no Brasil, pondera:

Os esforços constantes e continuados dos dominados de toda espécie, para alcançar patamares mínimos de convívio democrático, esteio da figura insubstituível do Estado Democrático, são permanentemente destruídos pelo amplo leque dos dominantes, que utilizam para além dos códigos de sociabilidade anticidadão e antidemocrático, o poder estatal de forma implacável (OLIVEIRA, 1998).

Nesse dilema encontra-se a população periférica das cidades brasileiras, que passaram a conviver com uma forma moderna de cordialidade do Estado, que, por sua vez, perde a sua centralidade e ganha estatuto de mero agenciador, avaliador e, direta e indiretamente, financiador de projetos ou programas sociais terceirizados para as populações mais carentes.

No contexto das transformações pelas quais o Brasil vem passando nas últimas décadas, vamos buscando desconstruir as políticas públicas de outrora que, por sua vez, reafirmam o que dissemos anteriormente, ou seja, são políticas públicas paliativas que têm a sua marca na história do assistencialismo, na cordialidade, na simpatia e na troca de favores, principalmente entre dominantes e dominados como descreveu Sérgio Buarque de Holanda ou, ainda, na segregação e na exclusão social, como denota toda a legislação instituída para a criança pobre antes da Constituição Federal de Brasil de 1988.

Desfazer esse ranço do passado e lutar para a implementação de políticas públicas que assegurassem direitos e garantias para todos, principalmente para crianças e adolescentes, e reparassem séculos de injustiça social foram as bases utópicas do final do século XX. O século XXI, por sua vez, terá como desafio a efetivação dessas conquistas, cuja inspiração Mário Quintana nos oferece com seus versos:

Se as coisas são inatingíveis... ora!  
Não é motivo para não querê-las...  
Que triste os caminhos, se não fora,  
A mágica presença das estrelas!

Desponta, assim, uma concepção de crianças e adolescentes que conquistam o seu lugar no lar, nas ruas, nas escolas, nos livros e na sociedade. Nesse contexto, inicia-se o processo de reordenamento das políticas públicas para a infância, tendo como princípio basilar a descentralização política e administrativa das ações do governo e a participação popular na deliberação e articulação de todas as ações que envolvam crianças e adolescentes. Os espaços para abrigar essa nova dinâmica são os Conselhos de Direitos, existentes nas três esferas de governo.

## **CAPÍTULO II – ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: A RECONSTRUÇÃO DE UMA NOVA ORDEM**

Canteiro de obra: as crianças [...] sentem-se irresistivelmente, atraídas pelos destroços que surgem da construção, do trabalho no jardim ou em casa, da atividade do alfaiate ou do marceneiro. Nestes restos que sobram elas reconhecem o rosto que o mundo das coisas volta exatamente para elas, e só para elas. Nestes restos elas estão menos empenhadas em imitar as obras dos adultos do que em estabelecer entre os mais diferentes materiais, através daquilo que criam em suas brincadeiras, uma nova e inocente relação. Com isso, as crianças formam seu próprio mundo das coisas, mundo pequeno inserido em um maior (BENJAMIM, 1987).

A aurora do novo século anuncia para a infância brasileira possibilidades de mudanças que se iniciaram no entardecer do século passado: crianças e adolescentes deixaram de ser objeto de interferência do Estado e se inseriram na categoria de cidadãos. É bem verdade que ainda há um longo caminho a percorrer para desmontar práticas excludentes, repressivas e assistencialistas, que insistem em ir na direção contrária aos novos rumos legais. Na ruptura desse paradigma, crianças e adolescentes ganharam status de sujeito de direitos e passaram a ser definidos com pessoas em fase especial de desenvolvimento, eliminando-se, assim, os rótulos “menor”, “infrator”, “carente”, “abandonado”, “trombadinha”, “egressos da FEBEM” etc. Apesar de a correnteza da mudança ter arrastado todo o entulho legal do Código de Menores de 1979, os destroços das práticas assistencialistas e de segregação sobrevivem internamente em algumas administrações públicas que não se adequaram às transformações. Foram-se as leis, sobrevive o descaso, não sabemos até quando. Sobre nossos ombros, ainda pesa uma enorme herança cultural e política de negação de direitos. Neste exato momento, milhares de crianças e adolescentes estão circulando pelas ruas das cidades, nos semáforos, sendo recolhidos por diversas instituições, ou até mesmo dormindo nas praças ou em algum beco escuro e inóspito. A situação se agrava mais ainda se nos dirigirmos às regiões mais empobrecidas do país. Os dados divulgados pelo UNICEF acerca da pesquisa realizada no semi-árido brasileiro no ano de 2003 revelam o perfil da situação da criança e do adolescente dessa área:

[...] meninas e meninos da região do semi-árido enfrentam realidades mais difíceis para desenvolver se comparadas à média das crianças brasileiras. Os problemas começam ainda antes do nascimento. A Organização Mundial de Saúde - OMS e o UNICEF recomendam que as gestantes façam ao menos seis exames pré-natal para garantir a sua saúde e a do bebê. No entanto, no ano de 2000, em 77% dos municípios do semi-árido, as gestantes realizaram menos de seis consultas.

Com relação à Taxa de Mortalidade Infantil no semi-árido, os dados ainda são mais alarmantes: segundo pesquisa realizada em 1988, enquanto a média nacional era de 33 por mil, naquela região era de 64,5 óbitos por mil bebês nascidos vivos.

Em Vitória da Conquista, em 18 de janeiro de 2002, o jornal A Tarde publicou uma reportagem intitulada “Crianças são alugadas e usadas pela mendicância em Conquista”, em que cita o desemprego como principal motivo para que mulheres alugarem crianças:

Mães carentes da periferia de Conquista estão “alugando” filhos recém-nascidos a mulheres que exploram a mendicância no centro da cidade e no terminal de ônibus. A prática, já identificada pelo Juizado da Infância e da Adolescência e Conselho Tutelar, costuma se intensificar entre os meses de novembro e janeiro. A “indústria da mendicância”, como ficou conhecida a prática de esmolar utilizando crianças, foi denunciada em 1989 pela Sucursal A TARDE e imediatamente punida pela justiça, que identificou mulheres que se faziam passar por mães biológicas. O rigor da Justiça, no entanto, esbarrou na falta de um lar substituto para as crianças, e a exploração voltou com mais força.

Diante de toda essa problemática, concluímos que, para construir uma sociedade pautada nos valores da dignidade humana e na igualdade dos indivíduos, é necessário que haja um enorme esforço e mudanças estruturais. É preciso repensar o que dá sustentação a esse estado de coisas para romper com esse círculo vicioso e perverso, principalmente no que se refere à violação dos direitos da criança e do adolescente. Esse quadro tenebroso representa uma grande perda de capital humano para o país pela existência de indivíduos incompletos e nas bordas da sociedade. Rizzini pontua muito bem acerca desse assunto:

O Brasil continua sendo um país jovem, marcado pela desigualdade de renda e de oportunidade de vida digna para muitos. As condições precárias de vida atingem particularmente as crianças nos seus primeiros anos de vida, considerados cruciais para o desenvolvimento humano. Os indicadores socioeconômicos revelam parte da complexidade deste quadro. Há muito a se aprender sobre as famílias que sobrevivem com poucos recursos e enorme dificuldade para atender as necessidades básicas dos seus filhos, sobretudo na primeira infância (RIZZINI, 2006, p.14).

A noção de desenvolvimento infantil nos remete a um rol de direitos e garantias que devem ser disponibilizados pelo Estado e adquiridos pelas famílias nos primeiros anos de vida das crianças. Além disso, para que elas possam crescer e se aprimorarem, é necessário convivência familiar e comunitária segura e tranqüila, longe de qualquer tipo de violência. Schreiber assinala que:

Os maus-tratos físicos abalam não só o corpo da criança como também sua integridade enquanto ser humano. Os dados sobre adultos que foram expostos à violência física, sem nenhum tipo de intervenção, denotam que bater na criança é

traumático em termos físicos e psicológicos. Quando adultos, as crianças e adolescentes maltratados tendem a atitudes negligentes e abusadoras. Uma grande quantidade de pesquisas realizadas nos campos da psicologia, sociologia e da criminalidade estabelecem que o castigo físico aumenta a agressão (SCHREIBER, 2001, p. 94).

Vale ressaltar que as estatísticas sobre a violência contra a criança e o adolescente denunciam que estas práticas ocorrem dentro da própria família ou na própria comunidade onde a criança vive e são realizadas por alguém que a criança conhece e confia, como no caso do abuso sexual, em que os maiores infratores são os próprios pais. Para enfrentar esta problemática, o município de Vitória da Conquista, Bahia, por meio de uma ação conjunta entre os governos federal, estadual e municipal, instalou, no ano de 2001, o Centro de Referência do Programa Sentinela, objetivando enfrentar os índices expressivos de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes. A equipe técnica do programa era constituída por uma psicóloga, uma assistente social, um advogado, três educadoras e uma coordenadora. Era uma equipe multidisciplinar, que prestava assistência psicossocial e jurídica a crianças e adolescentes vitimados pela prática da violência sexual. Atualmente o Centro de Referência integra a nova política de assistência social e passou a se chamar Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) e atende a qualquer cidadão em estado de vulnerabilidade social, inclusive crianças e adolescentes.

Nos dias atuais, há uma grande preocupação com a infância, apesar de alguns registros denotarem o contrário. Com a Constituição Federal de 1988 e a Lei nº 8.069 de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente –, consagrou-se um novo padrão familiar para a criança e o adolescente. A tendência atual é a permanência da criança com a sua família, que se tornou um direito fundamental da criança e o local de formar, educar e cuidar. Mas é preciso lembrar que as situações de exclusão social em que vive uma grande maioria de nossa população favorecem o desmantelamento das famílias e as crianças às vezes vislumbram a rua como um único local de sobrevivência. Assim, assegurar para a criança o direito à convivência familiar é assegurar também as necessidades da família e sua capacidade de sustentabilidade.

Notamos, pois, inicialmente, que a nova ordem apregoada e estabelecida pelos institutos citados começou a emergir no final dos anos 1970, com os movimentos sociais que assistiam crianças e adolescentes em condição de vulnerabilidade. Foi nos anos 1980, juntamente com os movimentos de luta pela redemocratização do país, que o desejo de emancipação da criança e do adolescente ganhou fôlego. Mas somente no final da década de 1980 que essas aspirações se materializam. Em 1988, o Brasil promulgou a sua Constituição

Federal, que ficou conhecida como a “Constituição Cidadã”, em virtude do rol de direitos humanos que foi consagrado em seu texto. A criança e o adolescente são coroados no mesmo nível de qualquer cidadão adulto. É importante ressaltar que as conquistas consagradas na Carta Magna do país para a infância e para a adolescência advieram de ampla mobilização e acirrados debates, que propiciaram a formação de uma poderosa e bem articulada frente composta pelos mais diversos órgãos e profissionais ligados e simpatizantes com as questões da infância e da adolescência em nosso país e, conseqüentemente, conseguiriam ser ouvidos e atendidos no Congresso Nacional por ocasião da Assembléia Nacional Constituinte. Nos anos 90, essas conquistas se consolidaram com o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Os caminhos agora desenhados rumo à equidade social têm como norte estes dois marcos legais.

Amin (2006, p. 09) descreve belamente a passagem e o significado desse momento histórico:

No caminho da ruptura, merece destaque a atuação do MNMMR- Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua, resultado do 1º Encontro Nacional de Meninos e Meninas de Rua, realizado em 1984, cujo objetivo era discutir e sensibilizar a sociedade para a questão das crianças e adolescentes rotulados como “menores abandonados” ou “meninos de rua”.

O MNMMR foi um dos mais importantes pólos de mobilização nacional na busca de uma participação ativa de diversos segmentos da sociedade atuantes na área da infância e juventude. O objetivo a ser alcançado era uma constituição que garantisse e ampliasse os direitos sociais e individuais de nossas crianças e adolescentes.

Segundo Almir Rogério Pereira, “a Comissão Nacional Criança e Constituinte conseguiu reunir 1.200.000 assinaturas para sua emenda e promoveu intenso lobby entre os parlamentares pela inclusão dos direitos infanto-juvenis na nova Carta”.

O esforço foi recompensado com a aprovação dos textos dos artigos 227 e 228 da Constituição Federal de 1988, resultado da fusão de duas emendas populares, que levaram ao congresso as assinaturas de quase duzentos mil eleitores e de mais de um milhão e duzentos mil cidadãos-crianças e cidadãos-adolescentes.

Coroando a revolução constitucional que colocou o Brasil no seletorol das nações mais avançadas na defesa dos interesses infanto-juvenis, para as quais crianças e jovens são sujeitos de direito, titulares de direitos fundamentais, foi adotado o sistema garantista da doutrina da proteção integral. Objetivando regulamentar o novo sistema, foi promulgada a Lei 8.069, de 13 de julho de 1990, de autoria do Senador Ronan Tito e relatório da Deputada Rita Camata (AMIN, 2006, p.09).

Percebemos nitidamente o desejo de romper com os velhos e indesejados conceitos e com as práticas autoritárias do passado no sentido de recriar uma nova ordem sustentada no princípio de que crianças e adolescentes necessitam de atenção especial por parte do Estado, da sociedade e da família. A infância no Brasil deixa de ser objeto de tutela assistencial e passa a ser detentora de direitos subjetivos. Para assegurá-los é estabelecido um sistema de garantia, que irá se materializar no município, mediante políticas públicas deliberadas nos

Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (COMDICA) de cada localidade, numa co-gestão entre governo e sociedade civil.

O Brasil, ao inaugurar esse novo modelo, deixa para trás um arcabouço legal totalmente desprovido de conteúdos emancipatórios para a infância. As normativas legais pretéritas serviam unicamente como controle social da infância desassistida mediante as práticas de enclausuramento nas grandes redes de internatos disseminados por todo o país. O reflexo dessa política antifamília foi a institucionalização de política autorizatória de práticas inadequadas de quebras dos vínculos de parentesco. Entretanto, na atualidade a convivência familiar e comunitária ganhou status de direito fundamental, embora, na rotina do dia-a-dia das famílias em estado de vulnerabilidade social, muitos pais deixam de assegurar condições mínimas de uma vida digna para os seus filhos por serem pobres e viverem excluídos socialmente.

Se, por um lado, grandes conquistas legais foram escritas nos instrumentos normativos, por outro, o avanço e a efetivação dessas conquistas se esbarraram na exclusão social e na pobreza. Aliado a isso, ainda existem as práticas sociais governamentais assistencialistas e clientelistas, ou seja, o favor ainda reaparece como única possibilidade de acesso aos bens e serviços do Estado, mas nunca como um direito adquirido, além de um receituário neoliberal que prega o desmonte dos sistemas de proteção social. Rizzini afirma que

[...] a disseminação das idéias neoliberais no mundo tem repercutido diretamente na área social, que vê seus projetos de consolidação de políticas sociais universais e democráticas emperrarem no recuo dos investimentos do Estado na redução das desigualdades sociais (RIZZINI, 2006, p.112).

O Brasil, especialmente no final dos anos 1980 e início dos anos 1990, passou a adotar o programa neoliberal com a implantação de políticas públicas focalizadas no “alívio da pobreza”. Para tanto, as classes excluídas deveriam alcançar sua autonomia resolvendo seus próprios problemas por meio da participação comunitária, e o Estado agiria como um mero agenciador do bem-estar social dos cidadãos, como, por exemplo, o Programa Comunidade Solidária e o Fundo de Combate à Pobreza no governo de Fernando Henrique Cardoso.

Ainda nos anos 90, Maria Célia Paoli (2007), após debruçar sobre seus estudos acerca das cidades e seus habitantes, mais precisamente, como chamou a própria autora “população supérflua”, denuncia uma nova ingerência do Estado em fazer política pública. Ao invés de avançar em suas ações, o Estado passa a ser um mero “agenciador” de iniciativas privadas por

meio de repasse de verbas para ONGs que atuam em programas focalizados de atendimento. Segundo essa autora,

tais iniciativas representavam um mero “esboço” de espaço público sem qualquer conteúdo emancipatório, pois não são pensadas na lógica de atendimentos aos direitos universais. Os movimentos sociais passaram a ser absorvidos por essa dinâmica (PAOLI, 2007, p.222).

A respeito dessa apropriação, Paoli teceu consideráveis reflexões:

Assessorias, escritórios técnicos de arquitetura e organizações não-governamentais (ONGs) comandam, em cada caso, desde a administração de recursos e finanças até a competência política da representação dos movimentos (PAOLI, 2007, p.222).

É impossível não pensar que essa ingerência aponta para uma novidade que se anuncia politicamente em contato com o mais velho modo de destruir a capacidade política e social da população, determinando a invenção técnica como modelo de substituir movimentos sociais por assessorias, quando não do roubo da fala dos movimentos e associações, pelos técnicos que, reunidos em ONGs, se constituem em mediações de atores tanto nessa nova fase da política de habitação periférica quanto desses novos modelos de gestão, produção e intervenção indireta do Estado no território da cidade.

Como uma oferta camuflada do Estado e “como conquista” da sociedade civil e dos movimentos sociais, os espaços públicos aos poucos vão cedendo lugar para a ingerência da iniciativa privada, destruindo, assim, a capacidade de questionamento e de ação organizada da população e implantando um modelo que se justifica pela simpatia para com os pobres, compensando-os com “bolsas” disso e daquilo. Revela-se, na verdade, um esforço cruel para encobrir e justificar a desigualdade social que impera em nosso país, assim como a concentração de renda nas mãos de uma minoria.

O conflito, as discussões políticas, os embates, o dissenso ou consenso negociado vão sendo substituídos por práticas tradicionais pautadas em privilégios e interesses corporativos. O Estado passa a ser utilizado pela iniciativa privada para premiar as classes mais pobres e condecorar os indivíduos com selos e placas por suas ações individuais, sem abrir espaços ou criar caminhos para encurtar a injustiça social. Percebemos que a cultura política brasileira ganha nova maquiagem, mas a cara é a mesma de outrora, a cordialidade, nos termos de Sérgio Buarque de Holanda (1984), delinea falsos contornos de inclusão social e cidadania.

O esvaziamento dos espaços públicos e sua substituição por ocupações festivas e premiações com cestas básicas agraciadas pelas empresas que se “preocupam” com o social nada mais é do que um retorno às práticas políticas tradicionais brasileiras que sempre tiveram como marca a cordialidade.

Essas iniciativas aparentemente singelas e sensíveis têm expressões potencializadas, os espaços que deveriam ser por vocação pública são substituídos por iniciativas privadas, e a ingerência nesses locais, segundo Oliveira (1999), significa o roubo da fala e a destruição do espaço público, com a exclusão das classes dominadas do discurso reivindicativo e, no limite, sua destruição como classe.

## 2.1 Estatuto da criança e do adolescente

Como sempre continuamos a repetir palavras essenciais: justiça, crença, esperança, alegria.  
Brasil (povo e país, nação que faremos).  
Debaixo de nosso abençoado sol tropical,  
junto com nossos maiores e nossa juventude  
(mãos dadas com nossa infância)  
apostamos tudo na utopia (Fernando Brant).

O Estatuto da Criança e do Adolescente é a lei que concretiza e expressa os novos direitos da população infanto-juvenil brasileira. Seu caráter radicalmente inovador representa uma extraordinária ruptura com a tradição nacional e latino-americana neste campo. Ela inova em termos de concepção geral e de processo de elaboração (COSTA, 1993, p. 20).

O novo Direito da Criança e do Adolescente delineado com o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei 8.060/90, que regulamentou o Art. 227 da Constituição Federal da República, teve como fonte inspiradora um conjunto de normativas internacionais, entre elas a Convenção Internacional Sobre os Direitos da Criança<sup>11</sup>, adotada pela Assembléia Geral das Nações Unidas, no dia 20 de novembro de 1989. O Brasil adotou o texto, em sua totalidade, pelo Dec. 99.710, de 21 de novembro de 1990, após ser referendada pelo Congresso Nacional.

---

<sup>11</sup> Segundo Veronese (1997, p.96) A convenção internacional dos Direitos da Criança, trata-se de um documento aprovado por unanimidade pela Assembléia das Nações Unidas em sua sessão de 20 de novembro de 1989. O trabalho de elaboração desse documento jurídico internacional estendeu-se por dez anos, contemplando representantes dos quarenta e três Estados-membros da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, sendo que a sua expedição se deu justamente quando se comemoram os trinta anos da Declaração Universal dos Direitos da Criança, de 1959, da qual o Estado brasileiro é, também signatário.

Desse documento, a nossa Carta Magna trouxe em especial a consagrada Doutrina da Proteção Integral. Para o professor Antônio Carlos Gomes da Costa, esta doutrina

afirma o valor intrínseco da criança e do adolescente como ser humano; a necessidade de especial respeito à sua condição de pessoa em desenvolvimento; o valor prospectivo da infância e da juventude, como portadora da continuidade de seu povo, da sua família e da espécie humana e o reconhecimento de sua vulnerabilidade, o que torna as crianças e os adolescentes merecedores de proteção integral por parte da família, da sociedade e do Estado, e que deverá atuar através de políticas específicas para o atendimento, a promoção e a defesa de seus direitos (GOMES DA COSTA, 1993, p. 21).

Não só a Carta Magna absorveu esse preceito, como o ECA o insculpiu, no Artigo 1º. do seu corpo legal<sup>12</sup>, a proteção integral à criança e ao adolescente. Em verdade, não é uma simples substituição terminológica em oposição à doutrina da situação irregular aplicada inicialmente no primeiro Código de Menores de 1927 e depois pelo Código de Menores de 1979. Para José Ricardo Cunha (1996, p.98), “os menores considerados em situação irregular passaram a ser identificados por rosto muito concreto: são os filhos de famílias empobrecidas, geralmente negros ou pardos, vindos do interior e das periferias.” A doutrina da proteção integral rompe com esse estigma de “menor” e coloca todos aqueles com idade inferior a 18 anos na condição de crianças e adolescentes, de acordo com sua própria faixa etária, conforme define o ECA no Art. 2º<sup>13</sup>. Para Liberati

Na verdade, quando o Estatuto se referiu ao “Estado” de criança e adolescente, quis caracterizar aqueles seres humanos em peculiar condição de desenvolvimento, devendo ser, em todas as hipóteses, ontologicamente respeitados (LIBERATI, 2003, p.17).

A distinção entre criança e adolescente no ECA demonstra a existência de diferentes etapas de desenvolvimento do ser humano e com diferentes intervenções<sup>14</sup>. A própria

<sup>12</sup> Art. 1º. Esta Lei dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente.

<sup>13</sup> Art. 2º. Considerar-se criança, para efeito desta Lei, a pessoa até doze anos de idade incompletos e adolescente aquele entre doze e dezoito anos de idade. - Parágrafo único. Nos casos expressos em lei, aplica-se excepcionalmente este Estatuto às pessoas entre dezoito e vinte e um anos de idade.

<sup>14</sup> No Caderno Situação Mundial da Infância, publicado pelo UNICEF, em 2002, uma reportagem retrata como os bebês que são estimulados conseguem ainda com poucos meses se comunicarem com seus pais. Segundo a reportagem (p. 19) nos últimos 20 anos, pesquisadores reconsideram a crença até então dominante de que bebês eram incapazes de fazer imitações nos primeiros meses de vida: em condições controladas em laboratório, bebês recém-nascidos com apenas algumas horas de vida reproduziram uma ampla variedade de gestos. Cada gesto traz consigo uma insinuação aos pais e às pessoas que cuidam dos bebês, que, em resposta, reforçam e ampliam o repertório da criança. E completa a reportagem: A eficácia da participação da criança na vida e na sociedade mais tarde depende do estímulo à participação no início. Para que tenha um crescimento e desenvolvimento saudáveis, a criança depende de três elementos básicos: saúde, boa nutrição e cuidados-incluindo-se como “cuidados” proteção e um ambiente carinhoso, responsivo e estimulante. E conclui: Quanto mais interativa e participativa for a relação entre a criança pequena e a pessoa que cuida dela, mais sólido poderá ser seu desenvolvimento- e mais produtiva será sua contribuição para a sociedade como um todo.

legislação especial, por exemplo, dá tratamento diferenciado à responsabilização do ato infracional praticado pela criança e do praticado pelo adolescente<sup>15</sup>. Assim, também, nas faixas etárias diferenciadas, esses segmentos receberão atenção especial pelos mais diversos profissionais. A ausência de uma interferência adequada e no momento certo acarretará conseqüência na personalidade desses indivíduos que se encontram em fase peculiar de desenvolvimento.

O caderno “O município e a criança de até 6 anos”, publicado em 2005, pelo UNICEF, traz uma excelente reportagem intitulada: O retorno social e econômico da estimulação das crianças de até 6 anos, cujo conteúdo transcrevemos na íntegra:

Estudos realizados nos últimos anos em diversas partes do mundo mostram as vantagens da boa alimentação e do estímulo adequado às crianças. Entre os benefícios que podem ser relacionados ao sucesso de intervenções integradas na criança de até 6 anos estão:

**Acompanhamento escolar** – Pesquisa no oriente Médio e na América Latina confirmam que a intervenção precoce aumenta a facilidade de aprendizado na escola, promove a matrícula no tempo devido, baixa a repetência, a evasão e aumenta as habilidades acadêmicas.

**Maiores taxas de matrícula na escola** – Houve aumento nas taxas de inscrição de crianças que participaram do programa da Colômbia, principalmente as crianças que receberam cuidados precoces de desenvolvimento.

**Maior aptidão intelectual** – Crianças que participaram nas intervenções precoces na infância nos programas de Jamaica, Colômbia (Cali), Peru e Turquia apresentaram maior aptidão intelectual, em média, do que aqueles que não participaram.

**Menor repetência** – Estudos na Colômbia, Argentina e no Brasil (Alagoas e Fortaleza) demonstram que crianças que participaram de programas de educação precoce apresentam menor repetência e melhor progresso na escola em relação àquelas que não participaram.

**Menor evasão escolar** – Em quatro estudos com crianças que participaram de programa de atenção precoce foi constatada a diminuição nos índices de evasão escolar.

**Menor vulnerabilidade** – Há grandes evidências de que intervenções precoces na infância beneficiam particularmente os indivíduos mais pobres e os vulneráveis, isto é, as crianças em situação de risco social, como nos casos de estudos realizados na Índia, Argentina e Guatemala.

**Meninas mais preparadas** – Estudos de diversas culturas mostraram que meninas que participaram da intervenção precoce em desenvolvimento infantil são mais bem preparadas para continuar seus estudos.

**Maior resiliência** – Crianças que têm internações saudáveis e contínuas com pessoas que delas cuidam bem se tornam mais bem preparadas, emocionalmente e biologicamente, para aprender e lidar com o estresse ou desapontamento do dia-a-dia. Desta forma, consegue-se trabalhar as raízes dos problemas da violência.

---

<sup>15</sup> Segundo Liberati (2002, p.91) As crianças também cometem infrações penais. Entretanto, não são processadas e “punidas como os adolescentes e adultos. Para as crianças autoras de ato infracional a responsabilização ocorre seguindo as regras do Art. 101, ou seja, através da aplicação de medidas de proteção, por mais hediondo que seja o ato infracional praticado. O seu encaminhamento será para o Conselho Tutelar, que poderá aplicar algumas dessas medidas. Na ausência desse órgão será o infante encaminhado à autoridade judiciária. Se uma criança extrapolou na sua conduta, certamente houve um erro no meio de seu caminho, a medida de proteção terá o condão de reverter essa lamentável situação, seja pela ausência de cuidados básicos que deveriam ser despendidos pela família ou pela ausência de políticas públicas eficazes e disponíveis.

Por isso, quando a norma delimitou direitos especiais para crianças e adolescentes, fez para garantir um desenvolvimento completo, harmônico e integral, pois a intervenção logo nos primeiros anos de vida, como atestam estudos realizados, aumenta suas potencialidades de crescimento e desenvolvimento ao longo de suas vidas. Assim, as intervenções, nesses primeiros momentos do desenvolvimento infantil, por meio de programas integrados entre comunidades, crianças, famílias e, especialmente, o Estado, podem quebrar o ciclo de pobreza intergeracional.

Nesse contexto de defesa e proteção dos direitos da criança e do adolescente, por entender que esses indivíduos não estão amadurecidos biologicamente nem psicologicamente, a lei especial – ECA –, fundou seus pilares no tripé de sustentabilidade: Proteção Integral, Prioridade Absoluta e Condição Peculiar de Pessoa em Desenvolvimento. Para tanto, faz-se oportuno conhecer os conceitos acerca desses troncos sobre os quais essa legislação se apóia para ter eficácia.

### ***2.1.1 Proteção integral***

Segundo Liberati (2002, p. 15), a proteção é integral, primeiro, porque assim diz a CF em seu Art. 227, quando determina e assegura os direitos fundamentais de todas as crianças e adolescentes, sem discriminação de qualquer tipo; segundo, porque se contrapõe à teoria do “Direito Tutelar do Menor”, adotado pelo Código de Menores revogado (Lei 6.697/79), que considerava crianças e adolescentes como objeto de medidas judiciais, quando evidenciada a situação irregular. Para garantir a eficácia desse princípio, a lei especial previu um conjunto de medidas governamentais – políticas sociais básicas – a serem efetivadas pelos programas de assistência para que esse segmento e a sua família sejam assistidos por inteiro. Entretanto, a própria norma estabelece que ela não é o ponto final e assim sendo prevê a possibilidade de, por outros meios, garantir todas as oportunidades e facilidades a fim de facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social da criança e do adolescente, em condições de liberdade, respeito e dignidade.

O coroamento desses direitos se dará pela família, sociedade e Estado. Ademais, a sociedade civil também é convocada a participar desse processo em uma co-gestão com o poder público nas três esferas de governo. Cabe ressaltar que esse direito não estará condicionado ao estado de vulnerabilidade ou risco social, ao contrário, deverá estar

disponível desde a gestação do feto até o estado de adulto. Crianças que experimentam a ausência desses direitos podem ter o seu desenvolvimento comprometido. Pesquisa realizada pelo UNICEF (2002) comprova que, no rompimento de vínculo saudável entre a criança e o seu cuidador, seja por negligência seja por trocas sucessivas das pessoas que cuidam dela, a criança pode sofrer conseqüências que se manifestam, entre outras coisas, em falta de confiança na autoridade dos adultos, incapacidade de dar e receber afeto e impossibilidade de desenvolver empatia, consciência ou compaixão por outras pessoas. Essas condições desfavoráveis têm maior possibilidade de ocorrer em ambientes institucionais: o sistema penal e as populações sem teto incluem consistentemente grande número de pessoas que crescem em instituições. A proteção integral significa compreender os efeitos nefastos dessas intercorrências na vida desses infantes e elaborar ações sociais que impulsionem mudanças significativas. A violação dos direitos da criança e do adolescente perpassa por vários locais do mundo e cada região com suas especificidades.

Outra reportagem trazida pela *UNNEWS*, uma revista das Nações Unidas, publicada 2003, sobre jovens refugiados, trata das conseqüências do rompimento com a pátria-mãe por indivíduos ainda imaturos que vivenciaram as mais dolorosas experiências e são obrigados a fugir de seu país por medo de perseguição ou por causa de conflitos armados. Segundo a reportagem, esse contato prematuro com o conflito armado gera para as crianças e adolescentes, vítimas de agressões físicas e psicológicas, – muitos deles testemunham a morte de seus parentes e amigos – conseqüências que se refletem nas mais diversas atitudes: recusam o contato, deixam de rir e brincar e podem ficar obcecados com sentimentos de culpa. Muitos apresentam ansiedade e depressão. Com o tempo, estes sintomas desaparecem, mas precisam ter acompanhamento especializado. Os programas de assistência psicossocial são fundamentais para os adolescentes refugiados. Ainda segundo a reportagem, se esses jovens não encontrarem oportunidades de se capacitarem e de se tornarem adultos produtivos e independentes, eles correm o risco de ser agentes ou protagonistas de futuros conflitos. Assim, é essencial que os princípios que norteiam o ECA se efetivem e não se tornem comandos abstratos, pois não se trata mais de código de intenções nem de uma declaração. Os comandos ali insculpidos têm caráter imperativo e de cumprimento, embora o que observamos na prática é uma sociedade apática e um Estado que a cada dia se esquivava de suas funções mais elementares, quais sejam as de segurador/promotor da equidade social.

A psicóloga Karin Koshina, no artigo Palavra de Criança, descreve a sua trajetória de atendimento a crianças e adolescentes vitimadas pela prática de abuso sexual no Centro de Defesa da Criança e do Adolescente (CEDECA) na Bahia. A autora com riqueza de detalhes

tece os cuidados essenciais ao prestar esse atendimento. Segundo a psicóloga, o enfrentamento dessa problemática social envolve várias ações especializadas:

[...] é necessário muita resistência e um trabalho de equipe multidisciplinar, visto que muitos aspectos estão entrelaçados nesta problemática. Trabalhamos numa equipe composta por psicólogo, advogados, assistente social, socióloga e musicoterapeutas, além do contato direto que temos com delegados e juízes. Sem essa multidisciplinaridade o nosso trabalho talvez não tivesse a eficácia necessária (KOSHINA, 2003, p.143).

Sobre o trabalho desenvolvido e a qualidade da resposta a ser dada, ela afirma que

É nesse contexto que nasce a particularidade de nosso trabalho, onde a criança busca um terceiro protetor, a partir da necessidade de uma lei exterior que barre a lei familiar e de um espaço onde será escutado. O encontro com este terceiro permite que a sua palavra, tão abafada e desacreditada, se torne uma palavra social. Inicia-se um processo sócio-jurídico que apela para intervenção em diferentes níveis (KOSHINA, 2003, p.143).

O abuso gera na criança uma série de emoções desordenadas: medo, vergonha, culpa, raiva, prazer, elementos que contribuem para o prolongamento do silêncio por parte do abusado, ampliado pelas ameaças proferidas pelo abusador. As crianças que foram abusadas muitas vezes não têm a compreensão exata do que está ocorrendo com elas, como se observa no relato de uma das assistidas pelo órgão: “Eu pensava que ele fazia isso porque gostava mais de mim do que das minhas irmãs. Mas quando eu vi ele fazendo a mesma coisa com minha irmã menor fiquei com raiva.”

Nesse contexto trazido pelo atendimento prestado, conclui-se pela necessidade de um atendimento especializado por diversos profissionais capacitados no assunto e uma rede composta por vários outros órgãos para onde a criança deverá ser encaminhada: assistência médica (algumas crianças e adolescentes vítimas do abuso contraem doenças sexualmente transmissíveis), acompanhamento escolar (as vítimas do abuso sexual podem apresentar baixo rendimento escolar), além da inclusão em outros programas de esporte e lazer existente no município com a finalidade de trabalhar a alta estima tão prejudicada nas vítimas. Enfim, atender integralmente esse indivíduo.

### ***2.1.2 Condição peculiar da criança e do adolescente como pessoa em desenvolvimento***

Outra inovação garantida pelo ECA é considerar que a criança e o adolescente passaram a ser detentores de todos os direitos conferidos aos adultos e outros direitos de natureza especial. O professor Antônio Carlos (1993) comenta o porquê de a norma ter criado um relevo especial para esse segmento, pois, para ele, crianças e adolescentes

- ainda não têm acesso ao conhecimento pleno de seus direitos;
- ainda não atingiram condições de defender seus direitos frente às omissões e transgressões capazes de violá-los;
- não contam com meios próprios para arcar com a satisfação de suas necessidades básicas;
- por se tratar de seres em pleno desenvolvimento físico, emocional, cognitivo e sócio-cultural, a criança e o adolescente não podem responder pelo cumprimento das leis e demais deveres e obrigações inerentes à cidadania da mesma forma que os adultos.

Sendo assim, crianças e adolescentes, para se desenvolverem plenamente, necessitam de uma proteção especializada, diferenciada e integral.

### ***2.1.3 Princípio da prioridade absoluta***

Para alcançar a completeza da norma e a garantia de seus direitos, a criança e o adolescente deverão ter os seus interesses priorizados sobre os demais indivíduos. Essa prioridade, segundo ainda os ensinamentos do mestre Antonio Carlos Gomes da Costa (1996, p.27), compreende:

- primazia em receber proteção e socorro em qualquer circunstância;
- precedência no atendimento por serviço ou órgão público de qualquer poder;
- preferência na formulação e execução das políticas sociais públicas;
- destinação privilegiada de recursos públicos às áreas relacionadas com a proteção da infância e da juventude.

Essa prioridade deve ser assegurada por todos: família, comunidade, sociedade em geral e poder público, este em todas as suas esferas – legislativa, judiciária e executiva.

## **CAPÍTULO III – CONSELHO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: ESPAÇO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NA GESTÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Entre o patricismo do militante disciplinado que se limita a cumprir tarefas e o sábio que tem vocação especulativa e se dedica exclusivamente à teoria, encerrado na biblioteca, há diversos espaços que podem proporcionar mediações fecundas entre a paixão vivida na ação e a reflexão crítica independente, mas comprometida com o projeto transformador (Leandro Konder).

### **3.1 Experiências com conselhos no Brasil: breve histórico**

A possibilidade de construção de elos estreitando relações entre a sociedade civil, ou como preferiu chamar Bobbio (1990) “corpos intermediários”, e o poder público não é uma experiência unicamente brasileira. Historicamente várias sociedades puderam experimentar aqui e ali tais práticas no decorrer de sua formação. Às vezes essas agremiações nasciam de maneira tímida, mas significativas para o momento. Eram os primeiros embriões da união de indivíduos para lutar por objetivos comuns, organizados ora por operários, ora por profissionais liberais.

Quem faz uma breve incursão por algumas experiências internacionais é Maria da Gloria Gonh (2001). Segundo esta autora, a primeira experiência foi a francesa, em 1871, com a Comuna de Paris, durante a qual os operários conseguiram exercer o governo por dois meses, gerando a possibilidade de participação direta da população na gestão da cidade. Outra experiência foi a dos Sovietes russos, surgidos em 1905, em São Petersburgo, formados por operários, soldados e intelectuais que se uniram em oposição ao poder estatal. Para Gonh, esta iniciativa russa representou a mais importante forma de gestão participativa. Na Alemanha, aparece com os Conselhos de Fábricas, por volta de 1918-1923, com o objetivo de cuidar das questões salariais dos operários. Na Itália, a experiência se iniciou com as Comissões Internas de Fábricas, com o objetivo de defender os direitos e interesses dos trabalhadores. Nas décadas de 60 e 70, surge em Nova York o programa de ação direta da “Frontier”, cujo objetivo primordial era fortalecer os movimentos sociais e fazer com que os governos reconhecessem as decisões tomadas por esses movimentos. Era uma tentativa de dar uma dimensão maior ao indivíduo na condição de cidadão.

No Brasil, segundo Cyrino (2000, p.256), o Código de Menores de 1927 fez referência à implantação de Conselhos de Assistência e Proteção ao Menor, mas na prática poucos foram instalados e sem a mesma conotação que têm os Conselhos nos dias atuais. Ainda aproveitando os ensinamentos de Gloria Gonh, nos anos 80, surgem duas iniciativas: primeiro os Conselhos Comunitários, que eram submetidos ao controle do poder público restando à população aderir e legitimar a vontade estatal, e, em seguida, os Conselhos Populares, advindos das experiências com o orçamento participativo, adotados por umas poucas cidades. Gonh pontua outras iniciativas populares:

A participação dos indivíduos no processo de elaboração de estratégias e de tomadas de decisão só irá aparecer na década de 1980, em propostas associadas aos movimentos populares, em atuação conjunta com comunidades eclesiais de base, oposições sindicais, algumas categorias profissionais do funcionalismo público, associação de moradores etc. O termo recorrente era participação popular, e a categoria central era a das classes populares que remetia à de “povo”- figura genérica, carente de estatuto teórico, bastante criticada na literatura das ciências sociais (GONH, 2001, p. 50).

Nesse contexto da década de 1980, tomou forma um cenário de intensa busca pelo acesso e reconhecimento dos direitos sociais e políticos, em oposição ao período de autoritarismo militar instalado em 1964. Na conjuntura das mobilizações dos mais diversos setores da sociedade, foi desencadeada a Constituinte, que culminou com a Constituição Federal de 1988, em cujo texto foi grafada a possibilidade de a sociedade civil e governo gerir a coisa pública, especialmente na área da assistência social, conforme preceitua o Art. 204<sup>16</sup>, Inciso II. Pela primeira vez no Brasil uma Constituição Federal dá à assistência social status de política pública e ainda estabelece a possibilidade de a sociedade civil se organizar para formular e controlar as ações governamentais. Mas é somente na década de 1990 que esse movimento toma forma com o surgimento de conselhos deliberativos, com possibilidade de participação popular efetiva, como, por exemplo, segundo Cyrino (2003, p. 257), os Conselhos de Saúde, Conselhos da Assistência Social e os Conselhos da Criança e do Adolescente, estes com previsão no ECA. Esta Lei traz em seu corpo mudanças estruturais na maneira de gerenciar as políticas públicas para a infância e para a adolescência.

---

<sup>16</sup> Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art.195, além de outras fontes, e organizados com base nas seguintes diretrizes:

I- [...]

II- participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas públicas e no controle das ações em todos os níveis.

O professor Antônio Carlos Gomes da Silva apud LIMA (1993, P.61) ilustra essas transformações compartimentando-as em seis importantes princípios retirados do próprio texto legal, a saber:

- a) princípio de descentralização, caracterizado pela municipalização do atendimento;
- b) princípio da participação, representado pela criação dos conselhos nacional, estaduais e municipais;
- c) princípio da focalização, pela criação e manutenção de programas específicos;
- d) princípio da sustentação, na manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente;
- e) princípio da integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente no mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente a quem se atribua autoria do ato infracional; e
- f) princípio da mobilização da opinião pública no sentido da indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade.

Entretanto, como qualquer outra mudança, os efeitos desse novo modelo não tardaram a apresentar resistências e limitações na sua operacionalização, como, por exemplo, a implantação de vários Conselhos de Direitos. Para não sofrerem os efeitos de uma ação civil pública, muitos chefes do executivo instalam o órgão em suas comarcas, dão posse a seus membros, mas, na prática, os Conselhos não funcionam ou funcionam precariamente. Raichelis aponta dois entraves para essa nova configuração:

No campo governamental, uma das principais dificuldades relaciona-se às resistências para que as definições das políticas públicas sejam abertas à participação e ao controle social, retirando-as das mãos da burocracia estatal para permitir a penetração da sociedade civil.

No da sociedade civil, o reconhecimento da heterogeneidade dos atores e das concepções práticas, experiências e propostas acumuladas geradoras de múltiplos interesses e de demandas, nem sempre convergentes, desafia o estabelecimento da agenda comum que deve orientar ações e decisões coletivas (RAICHELIS, 2007, p.37).

Entretanto, ainda que o Conselho tenha que ser criado para atender a um comando legal, entendemos que a sua composição deve ter a participação popular, seja dos fóruns, simpósios, conferências, enfim, uma construção em que a sociedade possa se identificar com esse novo espaço público. Quanto a sua operacionalização, Liberati e Cyrino apontam relevantes reflexões práticas:

Na medida em que a Constituição exigiu a estruturação de órgãos descentralizados, com a participação popular, para a formulação e controle de políticas públicas, uma vez criados por lei, estes órgãos, suas decisões serão verdadeiras manifestações estatais, “de mérito”, “opções políticas criativas” adotadas por um órgão visando o interesse público (LIBERATI; CYRINO, 1997, p.88).

Sendo assim, há um rompimento com o modelo verticalizado e concentrador de fazer política para a infância e adolescência, de cima para baixo e emanado de um único poder, o executivo, como, por exemplo, a política do Bem-Estar do Menor, vigente até os anos 90, elaborada por técnicos no interior do governo, sem respeitar as especificidades de cada região. Acerca dessa nova dinâmica de administrar, nos reportamos aos ensinamentos dos autores já citados:

Desta forma, ocorre uma transferência do locus onde se dará a escolha política – a discricionariedade administrativa – que deixa ser atividade exclusiva do Chefe do Poder Executivo, passando para uma instância Colegiada, fazendo com que o ato administrativo se torne um ato complexo, sujeito a múltiplas vontades, as quais serão, depois, sintetizadas em um único ato (resolução) exteriorizado como vontade da Administração ou vontade estatal (LIBERATI; CYRINO, 1997, p.88).

Para tanto, o Poder Executivo deverá estar preparado para dividir parte do poder que lhe foi outorgado, e a população preparada para essa nova forma de exercício da cidadania. Continuamos com as reflexões desses autores:

Portanto, a decisão dos conselhos, enquanto opção política de condutas que visam a uma finalidade pública, está dentro da mesma vertente ético-política e ético-jurídica das escolhas anteriores feitas exclusivamente pelos Chefes do Executivo, e estão sob o pálio da legitimidade, esta dada diretamente pela Constituição.

O professor Antônio Gomes Carlos da Costa (2007) robustece ainda mais essa idéia de gerenciamento da coisa pública pela sociedade e governo não como um favor do gestor, mas como um dever legal: “Ninguém tem que ter paternidade da política social. Ela tem que acontecer dentro de uma estrutura de direitos e ter continuidade dentro de um Estado. Assim, pode-se afirmar que, com a nova dinâmica constitucional, é o Conselho de Direito da Criança e do adolescente o locus por excelência para se fazer essa equação de forças entre sociedade e governo, prevalecendo a vontade coletiva. No dizer de Bobbio (1990) “O Estado e a sociedade atuam como dois momentos necessários, separados, mas contíguos, distintos, mas interdependentes do sistema social em sua complexidade e articulação interna.” Conseqüentemente, partindo dessa mesma linha de raciocínio, podemos afirmar que as ações para infância e para a adolescência nascerão desse consenso de vontades, de povo e governo,

não mais desse ou daquele indivíduo, e o local onde se materializará essas ações será o município, nos termos do Inciso I do Art. 88 do ECA.

Implantar o novo sistema de garantia de direitos consagrado na Constituição de 1988 e no Estatuto da Criança e do Adolescente é o grande desafio de todos aqueles que operam com o direito da infância e da juventude.

Inicialmente, se faz indispensável romper com o modelo anterior não só no aspecto formal, mas, principalmente, no plano prático. Retirar a política pública de assistência à criança e ao adolescente do limbo do assistencialismo caritativo que sempre foi uma marca histórica constitui um desafio. Mais ainda, romper com as práticas escamoteadoras de assistência social privada, maquiadas como política pública e que são incapazes de promover a equidade social daqueles que sobrevivem na periferia da sociedade moderna.

A questão a ser indagada é: os novos instrumentos de participação popular estão sendo capazes de fornecer ferramentas que ajudem o cidadão a encontrar a sua emancipação política? Ou são políticas reafirmativas de antigas práticas que agora aparecem metamorfoseadas de práticas que confirmam a vontade do executivo em gerir a coisa pública? Para o professor Francisco de Oliveira, no prefácio do Livro *Esfera Pública e Conselho de Assistência Social* (2007, p. 16), “O Estado tem enormes dificuldades de lidar com a assistência pública como política e como direito”, ou seja, a pecha da “cordialidade”, conforme assinalou Sergio Buarque de Holanda, ainda insiste em se estabelecer como moeda de troca nas relações sociais entre povo e governo, gerando, assim, entraves difíceis de serem removidos na implementação de políticas universais e criando espaço para o favorecimento de pequenos grupos que “caíram na simpatia” do gestor público. Além disso, temos um poder executivo forte e concentrador que se coloca como único e capaz gerir a coisa pública.

Segundo Carlos Gomes da Costa (1997, p. 13), as políticas públicas municipais para a infância e para a adolescência, nos mais diversos níveis e com os mais variados objetivos, para alcançarem a sua plenitude devem ser pautadas em três componentes de suma importância: descentralização, participação e mobilização

### ***3.1.1 Descentralização: municipalização do atendimento***

O professor Antônio Carlos Gomes da Costa (2007) chama a atenção para o caráter local do atendimento: “O Estado e a União são ficções jurídicas. A criança passa fome, fica

sem escola, fica sem atendimento médico, fica desabrigada é nas ruas, nas comunidades, nas praças das nossas cidades.” E continua “pois é ali que as políticas públicas acontecem”. Recorremos também a Liberati (2003, p.71), quando cita os ensinamentos de Edson Sêda “cabe ao Município discutir e resolver a situação do atendimento dos direitos dessas crianças e adolescentes em sua realidade comunitária, e decidir como fazer para que os direitos ameaçados ou violados sejam instaurados em sua plenitude.”

Assim, não significa que os demais entes da federação estarão desobrigados das responsabilidades para com a infância e a adolescência, ao contrário, o próprio ECA estabelece no Artigo 86 que a política de atendimento far-se-á através de ações articuladas entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, além da sociedade. Importante, finalmente assinalar, que, ao deslocar para o município a efetivação das políticas públicas, o legislador o faz pelo motivo de ser o local onde as pessoas vivem e estão próximas umas das outras e onde é mais fácil encontrar soluções para os problemas diários e saber quais os caminhos que deverão seguir.

Em Vitória da Conquista, segundo informações obtidas no Conselho Tutelar local, a grande maioria das crianças e adolescentes em situação de rua tem família, tem endereço para voltar, mas escolheu a rua como espaço de convivência. Fazer o retorno dessas crianças para os seus lares demanda políticas públicas capazes de compreender o universo dessas famílias e suas estruturas esfaceladas, seja pela miséria que as coloca nas franjas da sociedade, seja pela violência ou violações de direitos. Por outro lado, esse grupo de indivíduos que elegeu a rua, a praça, o jardim como espaço de sobrevivência merece um olhar mais atento do poder público local, uma escuta mais próxima no sentido de, juntamente com esses meninos e meninas, construir/reconstruir um projeto de vida capaz de alterar os motivos que os colocam em situação de exclusão social. Como consequência, aponta Souza Neto (2002), “cada garoto que conquista a cidadania está construindo um tecido social para a melhoria da sua qualidade de vida.” Essa edificação ou reedificação ocorrerá com mais propriedade no território do município. É esse espaço geográfico que nos permitirá identificar, enumerar, conhecer as mazelas sociais que afligem crianças e adolescentes; ele existe de fato e é nele que os problemas sociais ganham visibilidade. O desafio maior, entretanto, será se aproximar desses sujeitos, inicialmente formando vínculos, conquistando-os, posteriormente, disponibilizando “régua” e “compasso” no sentido de lhes permitir ser protagonistas de suas próprias histórias, desenhar seus caminhos, nunca sozinhos. Sozinhos eles já se encontram!

A ex-conselheira Vilma Teixeira, hoje coordenadora da Casa de Acolhimento em Vitória da Conquista, arrisca a dizer que conhece cada um desses meninos e meninas que

vivem em situação de rua em Vitória da Conquista, sabe seus nomes, idade, sexo, as instituições pelas quais eles passaram, seus vícios e conhece particularidades de suas vidas pelo ofício que exerceu no Conselho Tutelar local e também hoje como coordenadora da Casa de Acolhimento em Vitória da Conquista, atendendo crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social.

Resgatar a realidade dessas crianças e transformá-las não significa apenas executar a política pública por si só, não é isso, é mais, é promover mudanças significativas na própria estrutura de vida desses sujeitos assistidos como cidadãos e criar espaço para a sua independência. Souza Neto (2002, p.23) categoricamente afirma: “É necessário avançar na construção da categoria cidadania, para além de uma abstração jurídica, cuja consequência é a exclusão de boa parte da população dos direitos sociais e civis.” Meros dispositivos legais não resolvem os problemas sociais. Urge, portanto, medidas públicas adequadas e capazes de satisfazer as demandas existentes na sociedade. Políticas públicas que propiciem o acesso de todas as crianças e de todos os adolescentes. No mesmo sentido, ainda preleciona Souza Neto (2002, p.23):

Na Constituição Brasileira e no ECA, acham-se disponíveis alguns instrumentos jurídicos para garantir o desenvolvimento dos sujeitos. Permanece, porém, a dificuldade de se penetrar nas relações sociais e individuais ou de alterarem as condutas e práticas pedagógicas, especialmente no que se refere à criança e ao adolescente.

Por fim, se queremos erigir uma sociedade capaz de promover a criança e o adolescente como sujeitos da sua própria história e no seu próprio território, é necessário ultrapassar os conceitos jurídicos da norma e torná-la um comando efetivo e emancipatório, rechaçando, assim, o jargão popular de que o ECA é uma norma para os países do primeiro mundo. Dessa prática canhestra, abrem-se na sociedade enormes fendas sociais recheadas de descréditos e com várias pitadas de incredulidade capazes de criar uma antinomia entre o que está na lei e o que é responsabilidade do Estado, da família e da sociedade, como se a norma especial, o Estatuto, fosse uma utopia sem qualquer possibilidade prática de se efetivar. Essa visão míope é capaz de congelar os vetores que poderão impulsionar as ações transformadoras da sociedade e até mesmo desarticulá-las, sobrevivendo assim na periferia social apenas as ações de alguns grupos mais afins com a causa. Este é um tempo de mobilização, de trazer mais indivíduos, de criar novos simpatizantes. Temos que ultrapassar os muros que nos fecham dentro dos nossos programas sociais e alcançar todos os setores da nossa comunidade. O legado deixado pelo século XX foi a produção de legislações internacionais nascidas dos

debates entre vários países e por vários anos e que serviram de modelo para as leis internas dos Estados-nações, inclusive o Brasil. Estamos nos referindo à Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, aprovada em 20 de novembro de 1989. Segundo Veronese (2002, p.13),

A citada Convenção trouxe para o universo jurídico a Doutrina da proteção integral. Situa a criança dentro de um quadro de garantia integral, evidencia que cada país deverá dirigir suas políticas e diretrizes tendo por objetivo priorizar os interesses das novas gerações; pois a infância passa a ser concebida não mais como objeto de “medidas tutelares”, o que implica reconhecer a criança sob a perspectiva de sujeito de direitos.

O ECA é fruto desse legado histórico, sua principiologia é a Convenção Internacional Sobre o Direitos da Criança, aprovada em 1989 e a Constituição Federal de 1988. Os preceitos estabelecidos em nossa Carta Magna nasceram da vontade e da mobilização social dos mais diversos setores envolvidos com a infância e com a adolescência. Atualmente, dispomos no Brasil de uma norma avançada e invejada que pode, ao ser respeitada e aprimorada, garantir uma vida bem mais digna para as crianças e adolescentes. Assumir esse compromisso político é redimir um passado histórico que excluiu, e um presente que ainda exclui, crianças e adolescentes de usufruir seus direitos mais elementares e o de ter uma existência digna. Quantas crianças e quantos adolescentes sabem que são detentoras desses direitos? Santos (2007, p.35) afirma que o simples nascer investe o indivíduo de uma soma inalienável de direitos, apenas pelo fato de ingressar na sociedade humana. Com relação à infância e à juventude, temos um enorme arcabouço jurídico, mas o que presenciamos no dia-a-dia é uma prática rotineira de violação desses direitos. Embora já tenhamos avançado bastante, ainda há muito mais a se fazer. A criança e o adolescente necessitam de proteção especial, pois são seres em formação, cujas personalidades não se encontram formadas e por isso necessitam ser cercados de cuidados diferenciados. Para tanto, é necessário uma conjunção de esforços entre família, sociedade e Estado para que esses indivíduos possam se realizar plenamente como cidadão. Para Santos (2007, p.19), “o respeito ao indivíduo é a consagração da cidadania.” Costumeiramente as pessoas tendem a pensar a cidadania apenas em termos dos direitos a receber, numa ação passiva dentro da sociedade, entretanto o seu conceito vai mais além. O autor faz um mergulho profundo no tema cidadania e seu exercício como condição *sine qua non* para uma existência digna. Para ele, “A cidadania é uma lei da sociedade que, sem distinção, atinge a todos e investe cada qual com a força de se ver respeitado contra a força, em qualquer circunstância.”

Assim, a cidadania é uma ação dinâmica e requer enfrentamento. Para Manzine-Covre (2007, p.10), “Só existe cidadania se houver a prática da reivindicação, da apropriação de espaços, da pugna para fazer valer os direitos dos cidadãos”. Ainda completa a autora: “a prática da cidadania pode ser a estratégia, por excelência para a construção de uma cidade melhor”. No mesmo sentido, alerta Santos (2007):

Ameaçada por um cotidiano implacável, não basta à cidadania ser um estado de espírito ou declaração de intenções. Ela tem o seu corpo e os seus limites como uma situação social, jurídica e política. Para ser mantida pelas gerações sucessivas, para ter eficácia e ser fonte de direitos, ele deve se inscrever na própria letra das leis mediante dispositivos institucionais que assegurem a fruição das prerrogativas pactuadas e, sempre que haja recusa, o direito de reclamar e ser ouvido.

Conclui-se desse entendimento, portanto, que um pressuposto básico para o exercício da cidadania é o direito de reivindicar os direitos, quer sejam os violados para que retornem ao *status quo* originário, quer aqueles que não foram garantidos, mas que o conhecimento ou a possibilidade de buscá-los esteja sempre disponível cada vez mais a todos os indivíduos. Entende Milton Santos (2007) ainda que a “cidadania para ser válida deve poder se reclamada”. É por isso que, uma vez instalado, o Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, em qualquer das instâncias da Federação, constituirá o *locus* ideal para a conquista de todos os direitos afetos aos segmentos que ele representa: crianças e adolescentes, numa construção homogênea entre sociedade e governo.

Para Veronese (2002, p.08),

é chegada a hora de redefinirmos nossa concepção de cidadania, de democracia. Se entendermos esta última como o governo de todos, este todos não pode ser tão-somente uma aldeia dos adultos, mas também de toda uma parcela da população constituída de crianças e jovens que, cada vez mais, devem ser preparados para um modelo de vida mais comunitária, abandonando de vez os modelos do individualismo dos séculos XVII e XVIII e se lançando na conquista e reivindicação de direitos que integram o coletivo.

Um ditado africano nos ensina que “Este mundo não nos foi dado pelos nossos pais, mas emprestado a nós pelos nossos filhos.” Logo, nosso compromisso é deixá-lo melhor do que quando recebemos.

### 3.1.2 Participação popular

Depende de nós  
Quem já foi  
Ou ainda é criança  
Que acredita  
Ou tem esperança  
Quem faz tudo  
Pr'um mundo melhor... (Ivan Lins/Vitor Martins)

O legislador constitucional ao insculpir, no Inciso II do Art. 204, da Constituição Federal do Brasil, a participação popular, por meios de organizações representativas, naturalmente os Conselhos, ele estava possibilitando uma nova maneira de administrar a coisa pública em nosso país, não mais por meio dos representantes eleitos pelo sufrágio universal, ou seja, o voto, mas, pela participação direta no governo, não mais com espectador, e, sim, como ator. Então, a partir do direito de criar Conselhos, instaura-se no país um modelo de participação na gestão do poder público. Conseqüentemente, segundo Wilson Liberati e Cyrino Caio (2003), a partir do momento em que se reconhece o instituto da participação do povo na gestão do poder político, como legítimo modo de exercício do poder, impõe-se reconhecer que, em certas matérias, a escolha das opções políticas criativas ganhará outro foro de decisão, quebrando a tradição de escolha única do poder executivo, na forma clássica. Por outro lado, o executivo pode sentir que seu poder está sendo ameaçado e criar embaraço no funcionamento do Conselho. Entretanto, a participação da população na apropriação correta desse modelo é fundamental, bem como o envolvimento de outros órgãos como o Ministério Público e o Poder Judiciário. Corroborando com a mesma situação, Gomes da Costa (1993), afirma que “Esse processo, desagregador em si mesmo, acaba atraindo e envolvendo na busca de soluções pessoas competentes e criativas dedicadas e outras atividades fora da administração pública e, portanto, isentas de sua maneira peculiar de encarar a realidade.”

A introdução de enfoques diferenciados, convém lembrar, é sempre um ganho para a gestão do interesse coletivo. Quanto mais próximo da administração pública o cidadão estiver, melhor irá compreender e conhecer suas limitações e poderá desenvolver um interesse particular pela coisa pública, pois ele passará a ser um integrante ativo. Quanto mais envolver outros atores sociais nesse processo, mais coletivas serão as ações. Para Veronese, a participação impõe-se numa atuação

sempre progressiva e constante da sociedade em todos os campos de ação. Faz imperiosa a construção de uma cidadania organizada, ou seja, o próprio corpo a mobilizar-se. Eis aí o porquê do ECA dá às associações, na formulação, reivindicação e controle das políticas públicas (VERONESE, 2002, p.15).

Assim, rompe-se essa separação entre povo e governo, e o trabalho em conjunto emerge como uma conseqüência natural das possibilidades compartilhadas e dos desafios assumidos em parcerias. Como a atual Carta política, assentada na possibilidade da participação popular no gerenciamento da coisa pública, o campo de ação do indivíduo se alarga, possibilitando-o cada vez mais exercer os seus direitos, inclusive coletivamente.

Em Vitória da Conquista, existe uma vastidão enorme de Conselhos, Centros de Referências para atendimentos ao idoso, mulher, crianças e adolescentes, orçamento participativo etc. É claro que ocupar esses lugares novos e de maneira responsável tronou-se para o munícipe um grande desafio. Estávamos acostumados a um modelo verticalizado de construção de política pública, de cima para baixo. Entretanto, se recorremos a um passado não muito distante, nos deparamos com os movimentos dos grupos envolvidos com a infância e adolescência, por ocasião da Assembléia Constituinte, que se organizaram em uma frente e marcharam rumo a Brasília, e as conseqüências desse processo foi o reconhecimento no texto constitucional de que crianças e adolescentes são sujeitos de direitos e que cabe à família, à sociedade e ao Estado a efetivação desses direitos, que são eles: o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão<sup>17</sup>.

### ***3.1.3 Mobilização da comunidade***

A sociedade, por meio de suas organizações sociais e iniciativas, passou a ter participação inédita na formulação de políticas sociais básicas nos espaços criados legalmente, ou seja, nos Conselhos dos Direitos. Nessa dinâmica, o Estado passou a ser um fomentador de iniciativas comunitárias, como, por exemplo, a criação de redes de

---

<sup>17</sup> Art.227 da Constituição Federal de 1988.

atendimento numa parceria entre comunidade local e sociedade civil. Rizzini descreve os avanços obtidos nessa área:

A formulação e implementação de políticas sociais intersetoriais e interligadas com as práticas sócias mapeadas têm propiciado um importante fomento na criação de redes voltadas para o segmento infantil e juvenil vitimizado pela violação de direitos. São as redes de combate ao abuso e exploração sexual infanto-juvenil e as de proteção a crianças e adolescentes em situação de risco social. As primeiras se inserem no contexto da articulação política e as segundas estão voltadas para o atendimento integral das crianças, adolescentes e familiares. Em parte, a lógica de atuação em rede é a da racionalização dos recursos humanos e financeiros, visando diminuir o ônus financeiro que a problematização recente da violação grave de direitos pode acarretar ao Estado. A preocupação pela eficácia, eficiência e efetividade do trabalho é enfraquecida pelo risco do Estado brasileiro continuar a se manter à sombra de sua responsabilidade em prol da efetiva implementação das políticas públicas que vêm sendo desenhadas com a participação dos diversos setores da sociedade (RIZZINI, 2007, p.113).

Nessa direção, a discussão das políticas públicas ganha relevância quando construídas e operacionalizadas numa mediação entre sociedade civil e governo ou em parceria com este. Assim, a política social nasce nos espaços de construção e gestão e ganha efetividade pela participação dos diversos atores sociais. As ações podem ser para enfrentamento do problema dentro de um município ou em vários municípios, como, por exemplo, as redes de exploração sexual de crianças e adolescentes, que atuam em diversas cidades da região Nordeste do país. Nesse contexto, práticas autoritárias de outrora cedem espaços para a construção de políticas com as especificidades locais, que interagem com os segmentos daquela localidade e também com o governo local. Em termos de efetividade, a ação dos diversos atores sociais conjugada com o poder estatal ganha força, e o que poderia ser inviável se construído isoladamente passa a ter respostas seguras e contínuas no tempo para o enfrentamento de problema específico.

No que diz respeito à articulação popular e governamental para enfrentar problemas localizados, registramos a experiência que vem sendo vivenciada no município de Vitória da Conquista, Bahia: no ano de 2004, para enfrentar o número crescente de crianças e adolescentes exploradas sexualmente, principalmente às margens da Rodovia Federal (BR 116), que corta a cidade e favorece acesso às diversas capitais e cidades importantes do país, o então Programa Sentinela iniciou uma ação com a formação de uma Comissão de Enfrentamento da Exploração Sexual Infanto-Juvenil Municipal, composta por diversos órgãos: Polícia Militar, Polícia Civil, Juiz de Direito da Infância e Juventude, Ministério Público da Infância e Juventude, Defensoria Pública do Estado, Secretária Municipal de Educação, Secretaria Municipal de Esporte e Lazer, Conselho Tutelar, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Rede de Atenção da Criança e do Adolescente,

Universidade Estadual do Sudoeste de Bahia, Polícias Rodoviária Federal e Estadual, entre outras instituições. O objetivo é atuar no microcosmo da cidade, mediante ações repressivas e educativas planejadas entre seus membros. As reuniões são mensais e as ações na grande maioria acontecem em datas significativas. No mês de abril, a cidade tem uma importante festa que é a micareta, uma espécie de carnaval fora de época. No período que antecede à festa, a comissão distribui folhetos informativos alertando moradores e também os visitantes acerca das penalidades para quem explora sexualmente crianças e adolescentes. No mês de agosto, quando a cidade realiza o Festival de Inverno, a mesma programação educativa é realizada. No dia 18 de maio, dia nacional de combate ao abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes, diversas atividades são desenvolvidas, principalmente ações de caráter repressivo. No ano de 2005, a Delegacia Especializada da Mulher autuou diversos hotéis e motéis existentes no município por não afixaram no interior de seu estabelecimento uma placa com a advertência de que hospedar crianças e adolescentes desacompanhados de seus pais ou responsável legal é crime, conforme estabelecido no ECA<sup>18</sup>.

Outra experiência de ação articulada entre governo e sociedade civil em Vitória da Conquista e que merece destaque é a Rede de Atenção e Defesa da Criança e do Adolescente, fundada em 1999, com apoio financeiro do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e da Empresa Telefônica. A Rede tem como finalidade principal assegurar o fortalecimento das entidades municipais, governamentais ou não governamentais, que atendem crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social. Para desenvolver suas atividades, a Rede exige o cadastramento das instituições – atualmente, dezessete entidades estão inscritas – e, a partir desse cadastramento, as instituições passam a manter uma interlocução com a Rede, recebendo formação específica, como treinamento gerencial e técnico para os profissionais que compõem as instituições, na perspectiva de capacitá-los para que possam trabalhar de maneira articulada com as demais instituições inscritas. Para Rizzini (2006), “a formação dos indivíduos que vão compor a Rede é de grande importância para a eficácia das ações a serem operacionalizadas” e, ainda, citando Schlithler, a autora esclarece que

---

<sup>18</sup> Art.82. É proibida a hospedagem de criança ou adolescente em hotel, motel, pensão ou estabelecimento congênere, salvo se autorizado ou acompanhado pelos pais ou responsável.

Art. 250. Hospedar criança ou adolescente desacompanhado dos pais ou responsável ou sem autorização escrita destes, ou da autoridade judiciária, em hotel, pensão, motel ou congênere.

Pena: multa de dez a cinquenta salários de referência, a autoridade judiciária poderá determinar o fechamento do estabelecimento por até quinze dias.

[...] o primeiro passo para a ação articulada consiste na formação de facilitadores, que devem passar por um processo um “processo de grupalização”, no qual seus membros compartilham objetivos, valores, conhecimento e uma linguagem comum. Vínculos são estabelecidos, favorecendo a interação e aproximação humana. Sempre haverá novos integrantes na rede; porém, os facilitadores são constantes, favorecendo tanto a troca de experiências em um nível mais profundo quanto a continuidade dos trabalhos (RIZZINI, 2006, p.115).

Outro papel primordial exercido pela Rede de Atenção em Vitória da Conquista é a captação de recursos financeiros junto ao poder municipal e também junto às iniciativas privadas, que são posteriormente repassados às instituições com o objetivo de atender suas demandas acerca das atividades desenvolvidas. Atualmente por meio da Rede de Atenção, mais de cinco mil crianças e adolescentes são assistidos no município. As instituições que compõem a Rede de Atenção em Vitória da Conquista são: Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente; Conselho Tutelar; Programa Conquista Criança; Fundação Educacional; Pastoral do Menor/Projeto do Pequeno Ofício; Associação dos Amigos da Pastoral do Menor; Pastoral do Menor/Paróquia Nossa Senhora Aparecida; Paróquia Nossa Senhora das Graças; Lar Santa Catarina de Sena; Grupo de Apoio ao Adolescente da Creche Vivendo e Aprendendo; Programa de Educação para a Vida/PEV; Programa de Erradicação do Trabalho Infantil/PETI; Programa AABB Comunidade; Centro de Referência Especializado de Assistência Social/CREAS; Terreiro de Candomblé Lojereci Nação Isejhá; Creche Bela Vista; e Pró Jovem Adolescente. Este agrupamento tece iniciativas comuns e articuladas dentro do município, interconectadas por ações mapeadas no interior da rede, com a finalidade de promover a inserção da população infanto-juvenil no seu contexto social. Assim, atores sociais das mais diversas instituições existentes no município são envolvidos no comprometimento, dentro de suas atuações, em ações conjuntas e individuais, com a consecução das políticas públicas e com responsabilidades compartilhadas. Para o Gomes da Costa, a mobilização

É o processo através do qual as forças vivas do Município são chamadas a se engajar no esforço coletivo de problemas que afetam o seu cotidiano. Sem a mobilização, as ações do Governo, principalmente aquelas de natureza social, tornam-se frágeis, personalizadas, inconsistentes e dificilmente transcendem os limites de uma determinada equipe (GOMES DA COSTA, p.15).

O trinômio participação, mobilização e descentralização, por certo, são ações externas que o Conselho dos Direitos deverá sempre dinamizar para fertilizar o terreno local a fim de dar sustentação às suas decisões. Para ganhar respaldo comunitário, o Conselho deverá estar

bem representado, e seus comandos deverão ser efetivados na dia-a-dia da comunidade. Para tanto, é necessário que as duas alas que compõem o órgão tenham identificação com a causa.

### **3.2 Composição paritária: povo e governo em favor da infância e da adolescência**

Tudo isso é uma coisa que nos leva à perplexidade e uma impossibilidade de mudar. Em geral, serve de desculpa para aquelas pessoas que não querem fazer transformações. Eu estou cansado deste discurso que nos coloca como um País condenado, como se não tivesse solução. Por que não tentar decompor esses dados nas cinco mil cidades brasileiras? Se cada cidade fizer a sua parte fica muito mais fácil (JAIME LERNER).

A instauração do Conselho de Direito da Criança e do Adolescente em todos os seus níveis, ou seja, municipal, estadual e federal dá-se por lei, de iniciativa do chefe do por executivo, posteriormente submetida à votação pelo legislativo. A composição do conselho é paritária, isto é, 50% dos seus componentes serão governamentais, e os 50% restantes, não governamentais. As decisões emanadas do interior dos Conselhos nascem do embate dessas duas alas, são coletivas. Nessa esteira, o professor Antônio Carlos da Costa afirma que “nenhum dos lados do Conselho, o governamental e o não-governamental, pode impor sua vontade de maneira unilateral. Isto implica a exigência do diálogo e da disposição para a identificação de pontos comuns sobre os quais se possa avançar.” Assim, essa composição mista, paritária, de governo e povo, aliada ao caráter deliberativo dos Conselhos, constitui umas das principais inovações democráticas no campo do fazer política pública. Povo e governo sentados à mesa juntos em busca de soluções para os seus próprios problemas.

O corpo da própria lei que cria o Conselho deve indicar as Secretarias de governo que terão assento no órgão; sem dúvida alguma, deve-se prezar por aquelas que têm afinidades com as áreas da infância e da adolescência, se bem que seja difícil saber qual Secretaria é mais importante, pois os assuntos correlatos com a infância e com a adolescência encontram-se pulverizados em toda a administração pública. A composição não governamental, por sua vez, também deve estar detalhada na lei de acordo com as peculiaridades locais bem como o processo de escolha dos conselheiros, local de funcionamento, horário, repasse de verbas pelo poder público, administração do fundo. Finalmente, o Conselho deverá aprovar o regimento que traz as particularidades que a lei não mencionar.

As reuniões não devem ser exclusivas para os conselheiros, ao contrário, deve haver

ampla mobilização para que todos da comunidade possam participar, pedir a palavra, expor suas opiniões, fazer interferência, fazer questionamentos, apropriar-se desse local. É claro que apenas os conselheiros podem votar nas questões postas em pauta. Segmentos da sociedade também podem ser convidados para as reuniões para tratar de assuntos específicos, prestar esclarecimentos. O Conselho, enfim, deve ser um ambiente coletivo, a sociedade deve se sentir acolhida naquele espaço, e as decisões deverão ser efetivadas na prática.

Assim, Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente devem, então, ser corretamente entendidos como fórmula de exercício direto do poder do povo. Participação é sem dúvida o elemento constitutivo da democracia e da cidadania e deverá permear o cotidiano do Conselho. A esse respeito, Bobbio diz

Que uma sociedade é tanto melhor governada quanto mais repartido for o poder e mais numerosos forem os centros de poder que controlam os órgãos do poder central é uma idéia que se encontra em toda a história do pensamento político. Uma das formas tradicionais para distinguir um governo despótico de um governo não-despótico é observar a maior ou menor presença dos chamados corpos intermediários e, mais precisamente, a maior ou menor distribuição do poder territorial e funcional entre governantes e governados. A alta concentração de poder não tolera a formação de poderes secundários e interpostos entre o poder central e o indivíduo, e que anula toda a oposição ao arbítrio do governante, caracteriza essencialmente todo governo despótico (BOBBIO, 1890, p.16).

Em relação à divisão do poder, ele, ainda, acrescenta:

nossas sociedades são sociedades complexas. Nelas se formam esferas particulares relativamente autônomas, desde os sindicatos até os partidos, desde os grupos organizados até os grupos não organizados, etc. Em segundo lugar, uma preferência: o melhor modo para se organizar uma sociedade desse tipo é fazer com que o sistema político permita aos vários grupos ou camadas sociais que se expressem politicamente, participem, direta ou indiretamente, na formação da vontade coletiva. Em terceiro lugar, uma refutação: uma sociedade assim constituída é a antítese de toda forma de despotismo, em particular daquela versão moderna do despotismo a que se costuma chamar de totalitarismo.

Sobre participação, também, Rosseau (1978) expôs que o voto, enquanto conquista democrática, era a maior forma de defesa e expressão:

o povo inglês pensa ser livre, mas não está. Completamente iludido, apenas o é durante a eleição dos membros do parlamento, tão logo estejam eleitos, é de novo escravo, não é nada, pelo uso que faz da liberdade, nos certos momentos em que lhe é dado desfrutá-la bem que merece perdê-la. Vivemos hoje a maior conquista dos últimos tempos: o direito de participação. Sem participação, sobretudo na produção, no usufruto e na gestão política, não existe cidadania (RUSSEAU, 1978, p.78).

Também nesse mesmo sentido, refletiram Liberati e Cyrino (2003) “O exercício e a prática da democracia não podem ser reduzidos aos momentos de eleição, com uso exclusivo do voto como mecanismo de participação popular.”

Assim, os Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente, na perspectiva da Constituição Federal e do Estado da Criança e do Adolescente, representam o espaço por excelência para construção e discussão de toda a política para a infância e juventude, elaborada numa parceria entre sociedade civil e governo. Rompem com o modelo anterior, que foi exercitado desde o Brasil colônia até a outorga da Carta Constitucional de 1988 e com o ECA, quando todas as ações para a infância e juventude eram constituídas de forma autoritária e verticalizada pelo poder central, de cima para baixo, sem ouvir a população e sem respeitar as especificidades de cada região. Liberati e Cyrino (2003, p.49) explicitaram o porquê dessa construção:

Centralizada, porque partia exclusivamente daquele único órgão federal; verticalizada, porque não se ouvia a população interessada, ou seja, o poder decisório repousava unicamente em um órgão do governo, deixando de fora a sociedade civil.

As políticas para a infância e juventude no Brasil, como possibilidade de participação da sociedade civil, se iniciaram no final dos anos 1980 e se consolidaram na década de 1990, com a implantação dos Conselhos de Direitos. O que se constata ao longo de nossa história, nos períodos que antecederam a implantação do ECA, é que não se vislumbrava a participação de segmentos da sociedade civil nas referidas políticas para a infância, tudo era construído e elaborado por técnicos do governo dentro de suas repartições, bem longe da população. Esse alijamento da população foi revertido com os novos instrumentos legais. Participação passou ser a chave para desvelar esse novo momento. Desta maneira garante-se à sociedade civil organizada voz e vez na formulação de políticas sociais públicas de atendimento à infância e juventude, permitindo que os conselhos de direito se tornem espaços para o exercício da democracia participativa.

Nesse contexto, cabe lembrar que, com a criação do Conselho da Criança e do adolescente, o governo terá que compartilhar com a sociedade civil parcela de seu poder, ou seja, toda política pública da infância e da juventude será deliberada naquele espaço e ficará vinculada à administração pública, que deverá dar efetividade ao que foi decidido.

Nesse passo, então, os Conselhos de direitos da infância e da adolescência representam um novo lócus de discricionariedade, onde a sociedade, quebrando a tradição de escolhas

políticas, tão-somente, pela cúpula do poder executivo, participa da gestão administrativa, na definição das políticas públicas vinculadas à infância e a juventude. Conforme acentuou Schumpeter (1984, p. 309), “além da democracia ‘direta’, há uma riqueza infinita de formas possíveis pelas quais o ‘povo’ pode partilhar de atividades de dirigir, influenciar ou controlar os que realmente estão com a direção.”

As decisões proferidas pelos conselhos terão caráter de decisões coletivas, nascidas do embate entre povo (sociedade civil) e governo, representando, assim, um consenso geral, uma vontade comum, da maioria, de bem comum. Na mesma linha de pensamento, ainda, acrescentou Schumpeter (1984, 312), ao se referir à filosofia da democracia do século XVIII: “O método democrático é o âmago institucional para se chegar às decisões que se realize o bem comum, fazendo o próprio povo decidir questões através de eleições de indivíduos que devem reunir-se para realizar a vontade do povo.”

É claro que essa experiência é um modelo de exercício de democracia participativa, para o qual nem o governo está preparado para perder parcela de seu poder de governar, nem a população encontra-se amadurecida politicamente para fazer valer as suas deliberações. Mas, se as deliberações não se efetivarem no dia-a-dia da comunidade, o Conselho pode, então, deixar de ser um lugar interessante, um espaço coletivo, para se tornar um local de fachada, existindo somente para atender um comando legal, mas que na prática não funciona. Ou, ainda, pode-se tornar um local de projeção individual, onde cada conselheiro irá buscar se sobrepôr aos demais, e o espaço, então, deixará de ser um local de expressão coletiva para ser palco de disputas individuais. Para o sociólogo Rudá Ricci<sup>19</sup>, quando articulados, os conselhos funcionam como um farol sobre crianças e adolescentes, mas se essa articulação não acontece, o conselho é como um vaga-lume, algo bonito, mas que não ilumina. Ou, ainda, como colocou Hobbes (2002, p. 31), nenhuma associação pode ter grandeza, se começa da vã glória. Para o sociólogo Ricci, se queremos combater esse mal que é o individualismo e

se queremos construir uma democracia participativa, temos que estar preparados para sair à rua, sim, se ganhou a “parada” tem que saber governar. O que estou pedindo é que vocês tomem as políticas públicas nas mãos, tomem, não peçam. [...] ao possibilitar a participação da sociedade civil, o poder público consegue construir políticas públicas mais coerentes, que têm mais sentido para a população que é atendida. Por isso, não menos custosas e o risco de que haja corrupção também é menor.

---

<sup>19</sup> Palestra proferida pelo sociólogo Rudá Ricci, por ocasião do VII seminário Pró-Conselho em julho de 2007, em Belo Horizonte, e publicada na edição da Frente de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente de Minas Gerais.

Assim, o Conselho enfrentará na sua rotina essa dinâmica de defesa dos interesses individuais em oposição a uma participação ativa e coletiva. Carregamos raízes históricas de centralização do poder e negação da participação política ao povo. Essa separação causou, desde a colonização brasileira até a Constituição de 1988, traumas de proporções cruéis que refletem até os dias atuais: a fragmentação entre povo e elite.

É indispensável que as forças progressistas da sociedade percebam os conselhos como locais de construção e deliberação de políticas públicas para infância e juventude, mas, principalmente, como espaço de democracia participativa e que as decisões ali proferidas tenham o condão de transformar positivamente a realidade social, permitindo a construção de novos canais e novos caminhos de organização e de participação popular e, finalmente, descubram, como disse Bobbio (1990), a importância dos grupos sociais, que se encontram entre os indivíduos e o Estado, que com certa dose de autonomia em relação a este, pode participar e deliberar sobre matérias e questões de interesse coletivo e social. A esses grupos sociais, ele chamou de corpos “intermediários”, que se interpõem entre o governo e os indivíduos, roubando uma parcela de poder daquele para garantir o bem comum de toda uma coletividade. Os conselhos dos direitos da criança e do adolescente representam, nas palavras de Liberati e Cyrino (2002), “a mais sofisticada forma de exercício do poder público, numa democracia.”

Para bem compreender a importância do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, é necessário acrescentar que, em sua origem e antes de qualquer coisa, os conselhos atendem a um comando constitucional e representam genuínos espaços de democracia participativa na estrutura organizacional do Estado. Equivocada e infelizmente, a maioria dos governantes entende, ainda, que a representatividade do voto, não raras vezes obtida por meio do abuso do poder econômico no campo eleitoral, seria suficiente para dar surgimento à legitimidade do poder e, assim, tratam com descaso as possibilidades do seu exercício efetivamente democrático por outras vias, ou seja, a co-gestão da administração pública, através da descentralização administrativa. Sobre a interferência popular na co-gestão administrativa, pondera Bobbio:

Quando no século passado se manifestou o contraste entre liberais e democratas a corrente democrática levou a melhor obtendo gradual, mas inexoravelmente a eliminação das discriminações políticas à concessão do sufrágio universal. Hoje, a reação democrática diante dos neoliberais consiste em exigir a extensão de participar nas tomadas de decisões coletivas para lugares diversos daqueles em que se tomam decisões políticas, consiste em procurar conquistar novos espaços para a participação popular e, portanto, em provar a passagem [...] da fase da democracia do equilíbrio para a democracia de participação (BOBBIO, 1990, p.37).

Assim, podemos comemorar que, após a Constituição Federal de 1988, a maior conquista democrática de todos os tempos, foi a possibilidade de o povo participar diretamente da administração pública, e, nesse bojo, os conselhos representam não só um espaço de congregação coletiva, mas um espaço para o pleno exercício da cidadania, onde população e governo poderão dar efetividade aos direitos fundamentais de crianças e adolescentes, possibilitando a construção de uma sociedade mais humana e fraterna.

Portanto, para que o comando legal insculpido no Art. 88 do Estado legal ganhe efetividade e não tenha o mesmo destino da maioria dos diplomas legais brasileiros, conforme profetizam os incrédulos “essa é mais uma lei que não vai pegar”, com a mesma certeza já experimentada nas práticas costumeiras de ver editados belos cânones legais, mas que jamais saem do papel oficial, é preciso que todos os princípios ali inseridos sejam assimilados e aplicados, quer pelos gestores da coisa pública, quer pelos operadores do direito, quer, e principalmente, pela sociedade para que finalmente possa alterar a realidade brasileira de inúmeras crianças e adolescentes castrados de acesso aos mais elementares direitos. A socióloga Dulce Maria Tourinho Baptista, ao fazer a apresentação do livro de João clemente de Souza Neto “Crianças e Adolescentes abandonados: estratégias de sobrevivência”, ponderou muito bem sobre o acesso aos direitos sociais, principalmente por aqueles que vivem à margem da sociedade:

A atenção aos desassistidos não significa assistencialismo, nem clientelismo, mas um direito, uma via de enfrentamento, de alteração das desigualdades sociais e ruptura da subordinação, já que implica a ação conjunta do sujeito que busca a satisfação das suas necessidades. Não propõe a sujeição do subordinado, mas a construção da sua subjetividade e autonomia (BAPTISTA, 2002, p. 09).

Assim, Eduardo Del-Campo e Oliveira (2005, p.115), apontam, no Estatuto da Criança e do Adolescente, quatro grandes grupos de políticas públicas que visam efetivar a proteção integral de crianças e adolescentes:

- a) políticas sociais básicas, assim entendidas aquelas voltadas para a garantia dos direitos fundamentais do cidadão;
- b) políticas de assistência social ou compensatória, de cunho basicamente humanitário, que buscam garantir à população carente acesso aos serviços públicos fundamentais;
- c) políticas de proteção especial, voltadas para os menores em situação de risco; e
- d) políticas de garantias, voltadas para a defesa jurídica dos direitos individuais e coletivos da população infanto-juvenil. Essas políticas são operacionalizadas por instituições governamentais, como o Ministério Público, que, pela via de Ação Civil Pública, pode

compelir os órgãos públicos responsáveis à adoção de medidas concretas em face de eventuais omissões, bem como por entidades não governamentais, como a Comissão de Direitos Humanos da OAB.

O poder público tem a responsabilidade de disponibilizar o acesso de crianças e adolescentes aos mais diversos órgãos, e mais, as barreiras encontradas para dificultar a não-efetivação dessas conquistas legais poderão ser removidas pelo Ministério Público. Dentro desse panorama é que se situa a chamada tutela jurisdicional diferenciada da infância e da juventude, que coloca, de um lado, os direitos da criança e do adolescente e, do outro, o Estado, a sociedade e a família, como garantidores, e o Ministério Público, como mediador, a quem cabe junto ao Poder Judiciário a realização e efetivação desses direitos. Na área da infância e da juventude, inúmeras são as ações que podem ser propostas. Hugo Nigro Mazzili (*apud* CURY, 2003, p.670) exemplifica algumas:

- a) ação direta de inconstitucionalidade de norma federal, estadual ou municipal, que possa ferir direito de criança ou adolescente previsto na Carta Magna;
- b) mandado de injunção quando falta de norma regulamentadora torna inviável o exercício de direitos e liberdades constitucionais;
- c) ação civil pública, visando proteger crianças e adolescentes enquanto consumidores ou destinatários de propaganda (Arts. 77 a 82 do ECA);
- d) ação de responsabilidade por ofensa aos direitos assegurados à criança e ao adolescente relacionados com o Art. 208 do ECA:
  - ensino obrigatório (Art. 54, I, do ECA);
  - atendimento especializado aos portadores de deficiência (Art. 54, III, do ECA);
  - disponibilização de creches e pré-escola (Art. 54, IV, do ECA);
  - ensino noturno para adolescente trabalhador (Art. 54, VI, do ECA);
  - oferta de material didático, transporte, alimentação e assistência à saúde (Art. 54, VII, do ECA);
  - acesso às ações e serviços de saúde (Arts. 8º, 10, 11 e 14 do ECA);
  - serviço de assistência social, visando à proteção à família, à maternidade, à infância e à adolescência, bem como amparo às crianças e aos adolescentes que dele necessitem (Art. 87, II, do ECA);
  - escolarização e profissionalização dos adolescentes privados de liberdade (Art. 124, X, do ECA).

Outrora o acesso a esses direitos se dava pela via da simpatia do gestor público; pela nova sistemática trazida pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, a efetivação ganha cunho de obrigação, sujeitando, inclusive, quem deixar de cumpri-los aos efeitos de inúmeras ações que poderão ser propostas pelo parquet, objetivando a proteção judicial da infância e da adolescência. É bem verdade que o ajuizamento das ações civis públicas não é exclusividade do Ministério Público, mas é ele, sem dúvida, quem mais age em defesa da sociedade.

Assim, como ficou delineado, os documentos legais citados estabeleceram os direitos a serem efetivados e teceu os caminhos para reivindicá-los. O conhecimento deles deve se estender a toda população cada vez mais. Costuma-se pensar a cidadania como uma graça outorgada pelo poder público, em algumas situações, e na maioria das vezes, é preciso trabalhar para conquistar esses direitos, em vez de meros receptores, os cidadãos podem tornar-se sujeitos de suas próprias conquistas. Manzini-Covre traz à baila uma sugestão aparentemente simples, mas que poderá tomar outros rumos e ter conseqüências louváveis:

Se existe um problema em seu bairro ou em sua rua, por exemplo, não se deve esperar que a solução venha espontaneamente. É preciso que os moradores se organizem e busquem uma solução capaz de atingir vários níveis, entre eles o de pressionar os órgãos governamentais competentes (MAZINI-COVRE, 2007, p.11).

Ainda, no mesmo sentido, referiu-se a mesma autora:

Desse modo, penso que a cidadania é o próprio direito à vida no sentido pleno. Trata-se de um direito que precisa ser constituído coletivamente, não só em termos de atendimento às necessidades básicas, mas acesso a todos os níveis de existência, incluindo o mais abrangente, o papel do(s) homem(s) no universo (MAZINI-COVRE, 2007, p.11).

A proteção à criança e ao adolescente ganhou comando de imperatividade, de cumprimento. Infelizmente, assistimos diariamente o Estado descumprir os preceitos por ele próprio instituídos. Os direitos garantidos pela Constituição Federal e pela legislação especial passam a ser relegados a um plano inferior e com ar de descrédito, só ganhando relevância (porém casuística) na mídia acerca do rebaixamento da maioria penal. Ora, podemos então indagar, conquistamos o mar e morremos na praia? Para responder a tão inquietante questionamento, recorreremos aos ensinamentos de Manzini-Covre (2007, p.09), quando ponderou sobre as responsabilidades do cidadão:

Ele também deve ter deveres: ser o próprio fomentador da existência dos direitos a todos, ter responsabilidade em conjunto pela coletividade, cumprir as normas e propostas elaboradas e decididas coletivamente, fazer parte do governo, direta ou indiretamente, ao votar, ao pressionar através dos movimentos sociais, ao participar de assembléias - no bairro, sindicato, partido ou escola. E mais: pressionar os governos municipal, estadual federal e mundial [...]

Em síntese, só com as leis não se constroem a cidadania, é necessário se apropriar dos espaços públicos existentes. Vivemos atualmente certo pessimismo e ceticismo em relação às leis, apesar, diga-se de passagem, de o Estatuto da Criança e do Adolescente significar um grande marco legal na história brasileira, além de sintetizar um movimento de edificação jurídica assentado na participação popular, como ponderou Paulo Afonso Garrido de Paula (*apud* MPESP, 2004, p. 4004): “Seu método de produção foi o da mobilização social, o do amplo debate, o do engajamento na luta pelos direitos humanos, o da solidificação da democracia.” Agora vivemos o tempo da instrumentalização desse comando legal. Os arcabouços legais são imprescindíveis instrumentos para fazer valer direitos conquistados. Kant afirma que o desenvolvimento da história humana depende do desenvolvimento da sociedade jurídica. Entretanto, sem a pretensão de contrariá-lo, ousou afirmar que atualmente vivemos o ápice da conquista em termos de legislação para a criança e para o adolescente, e o desafio é, sem sombra de dúvidas, a sua efetivação, que dependerá de uma luta contínua para que seus comandos se tornem acessíveis a todos.

Na mesma linha de pensamentos, podemos pescar as inteligentes reflexões de Souza Neto:

Tradicionalmente, a sociedade brasileira procura formas de burlar as leis que salvaguardam os direitos da criança e do adolescente [...], por considerá-las desnecessárias, o que representa um conjunto de risco e desafios à implementação do ECA. Assim como nenhuma lei ou projeto societário tem condição de mudar a sociedade, sem antes impregnar a cultura, somente serão criados os fundamentos para a consolidação do ECA, à medida que seu conteúdo, enquanto projeto societário que necessita de alguns ajustes, conseguir penetrar no universo brasileiro. Com base no Artigo 204 da Constituição Brasileira, que condiciona a formulação de políticas sociais às reivindicações de segmentos da sociedade civil, essa passagem deverá operar-se pela atuação das organizações e dos organismos públicos, nos quais se incluem os conselhos. Os debates com militâncias da assistência sobre os determinantes dos processos de transformação social patenteiam essa necessidade (SOUZA NETO, 2002, p.30).

E ainda completa esse autor: “Mudanças de mentalidade não ocorrem de um dia para o outro. Faz-se por meio de pequenas coisas. Nesse sentido, cada ação que se proponha a defender os direitos da criança e do adolescente vai construindo essa novidade.” Por outro lado, temos ainda algumas heranças históricas que carregamos até hoje e que temos

dificuldades de abandoná-las. A rotulação de “Menor” como um segmento apartado da criança e do adolescente é tão visível ainda na atualidade, seja na empresa escrita ou falada, seja nas decisões dos tribunais, nas escolas ou mesmo no cidadão comum. Sabemos a dificuldade na desconstrução desse mito. E o que é pior, essa noção gerou, e ainda persiste no imaginário social, uma idéia fragmentada de criança: uma dentro de uma família com todos os seus direitos protegidos; e outra desassistida, carente, abandonada e violenta, ou seja, os “menores”. Apesar de contarmos com uma das leis mais evoluídas do mundo no trato da infância e da adolescência, carregamos ainda essa pecha da secção da infância: a assistida e que encanta, e a que assusta e incomoda. Outro entrave, segundo o Antônio Carlos Gomes da Costa, na palestra proferida por ocasião do VII Seminário Pró-Conselho, em Belo Horizonte, é a cultura corporativista e clientelista tão comum no Brasil, onde vários setores ainda pensam poder atuar sozinhos. Assim, fica patente a necessidade de uma articulação profunda e estrutural mudança que perpassasse pelos mais diversos setores da sociedade não só no interior dos movimentos que assistem crianças e adolescentes, mas para além deles, pondera ainda mais o Gomes da Costas:

A política da criança, assim como a política da mulher, do idoso, da pessoa com deficiência, não é uma política setorial igual à da educação, à saúde, à segurança. Ela é voltada a um destinatário e as necessidades dessa pessoa estão divididas entre várias políticas públicas, trazendo o imperativo da articulação. Criar esse vínculo entre as ações setoriais é um grande desafio, mas não é o único (GOMES DA CONSTA, 2007, p.17).

Assim, observamos que a dinâmica da luta para a efetivação dos direitos da criança e do adolescente ora passa pela edificação de novos valores, ora pelo desmonte de conceitos antigos, ora pela abertura de novos horizontes. Às vezes dentro do próprio movimento, outras vezes fora tentando abocanhar simpatizantes pela causa.

### **3.3 Caráter deliberativo**

Deliberar, segundo definição encontrada no Dicionário Aurélio, significa “resolver-se, após exame, discussão.” O Conselho é um local de embate entre governo e sociedade civil, desse embate será gerado o consenso e, finalmente, a vontade da maioria, materializada em uma resolução. Essa decisão se transformará em um comando, em uma obrigação a ser

cumprida pelo Executivo. Segundo Tavares (2006, p.379), citando Murilo José Digiaco, o administrador público não terá condição de discutir o mérito dessa decisão, sua oportunidade e/ou conveniência, cabe-lhe apenas tomar medidas administrativas necessárias ao seu cumprimento (e também em caráter prioritário, *ex vi* do disposto no Art. 4º, parágrafo único, alínea “c”, in fine, da Lei nº 8.069/90 c/c Art. 227 da Constituição Federal), a começar pela adequação do orçamento público às demandas de recursos que, em razão daquela decisão, por ventura surgirem. Públio Caio (2000, p.259), na mesma linha de pensamento, ressalta que as deliberações dos conselhos, uma vez publicadas, se tornam uma vontade estatal, desaparece a paternidade e impõe-se ao Executivo sua concretização.

Entretanto, ainda segundo Tavares (2006, p.379), ainda citando, Murilo José Digiaco

Uma vez descumprida, por parte do administrador público, uma deliberação do Conselho de Direitos, tomada no âmbito de sua esfera de competência e segundo as regras regimentais próprias, deverá o Órgão tomar medidas de cunho administrativo e mesmo judicial, não apenas para fazer valer a sua decisão que, como dito acima, é soberana, mas também no sentido de buscar a responsabilidade daquele, que terá então, na melhor das hipóteses, atentado contra os princípios fundamentais que regem a administração pública, na forma do previsto no art. 11, da Lei 8.429/92.

Nesse sentido, o Conselho dos Direitos se estabelece na nossa sociedade não como um órgão de consulta, mas como uma instância deliberativa de políticas públicas para a infância e adolescência, e as suas resoluções têm caráter cogente e não meras recomendações. Entretanto, é bom ressaltar, conforme alerta a promotora Patrícia Tavares (2006, p.379),

para qualquer deliberação, é necessário que os Conselhos dos Direitos tenham, preliminarmente, conhecimento da realidade da população que visa representar, para, em um segundo momento, fixar as políticas prioritárias para determinado período, por meio do estabelecimento de programas e projetos efetivamente hábeis à paulatina modificação da realidade.

Esse conhecimento significa fazer um desenho da realidade social da infância e adolescência do município, conhecer as fragilidades locais, os percalços que entram o gozo de direitos e garantias assegurados. Gomes da Costa (1997, p. 53) informa que o primeiro passo é a “realização de um diagnóstico”, ou seja, uma análise da situação local, objetivando saber em que ponto o município se encontra nesse campo e para onde se faz necessário caminhar. Com esse levantamento, os Conselheiros deverão sobre ele se debruçar para traçar um plano de enfrentamento, mas, para tanto, será necessário conhecer a realidade orçamentária daquele local, ou seja, até quanto o seu município tem e pode dispor. Nessa comunhão de exame da realidade e possibilidade de efetivação é que se dará a

sustentabilidade para a efetivação das deliberações emanadas do órgão colegiado. De nada adiantará deliberar sobre determinado assunto se o município não tiver condições de concretizá-lo.

Outra atribuição relevante do Conselho dos Direitos é o monitoramento das políticas públicas para a infância e para a adolescência, não só acompanhando, mas, principalmente, fiscalizando as ações do Poder Executivo e das entidades não governamentais, solicitando dados, relatórios, indo *in loco* visitá-las, colhendo dados e armazenando-os em fichários que servirão como suporte para outras deliberações. Essas entidades deverão estar devidamente cadastradas no Conselho, o que é uma recomendação legal.

A rotina do Conselho é dinâmica, ativa e participativa, é um local político e de construção de ações. Assim sendo, ele necessita ter em seu quadro indivíduos envolvidos e comprometidos. A função do conselheiro é extremamente relevante na sociedade, pois ele é o seu interlocutor direito naquele espaço; porém, ele não é o representante daquele grupo ou instituição que o indicou: sua bandeira é a defesa da criança e do adolescente. Este segmento será o seu bem maior, ainda que ele seja um conselheiro governamental, esse detalhe é observado no processo de escolha, e sua função será trazer a realidade do governo para aquele espaço e com essa realidade abrir ampla negociação com a sociedade civil.

O impacto da omissão social da atribuição conferida a este órgão e o seu não-exercício pleno é a exclusão social de crianças e adolescentes dos seus direitos mais elementares, propiciando o surgimento de gerações e gerações de indivíduos que não conseguirão a sua auto-realização como cidadãos, quando os efeitos serão cruéis e custará muito caro reverter as suas conseqüências.

## **CAPÍTULO IV – A FORMAÇÃO DO CONSELHO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NA CIDADE DE VITÓRIA DA CONQUISTA**

### **4.1 Um breve histórico político/social do município de Vitória da Conquista, Bahia**

O município de Vitória da Conquista tem a sua localização geográfica no Sudoeste da Bahia. Por ser entrecortado por duas importantes rodovias estaduais (BA 263, BA 415) e duas federais (BR116 e BR101) e interligado com diversos municípios da região e importantes capitais do país, o município recebe diariamente pessoas das mais diversas localidades. Algumas estão somente de passagem, outras permanecem enquanto aguardam do poder público municipal uma ajuda para seguir em frente e outras acabam permanecendo na esperança de encontrar alguma oportunidade de trabalho. Em decorrência desse fluxo migratório de indivíduos, o município vem enfrentando problemas sociais complexos, como, por exemplo, falta de infra-estrutura para receber e acomodar andarilhos nos poucos órgãos existentes, além de contar com número insuficiente de recursos públicos para o custeamento de passagem desses indivíduos para os seus locais de origem, contribuindo, assim, para o aumento de pessoas nas ruas em estado de vulnerabilidade social. Outro problema grave é a saída de famílias da zona rural que vislumbram no espaço urbano uma vida melhor, mas, que, por falta de qualificação profissional, acabam absorvidas em subempregos e, conseqüentemente, empurradas para os bairros periféricos onde passam a residir em barracos improvisados longe do alcance das políticas sociais. A Prefeitura Municipal tem uma importante política de habitação popular com distribuição de residências e lotes, mas não é suficiente para atender à demanda dos necessitados.

Nos últimos anos, a cidade tornou-se um importante pólo de educação, com um campus da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB) e outro da Universidade Federal da Bahia (UFBA), além de diversas instituições de ensino superior particulares, cursos técnicos, escolas particulares, cursos de línguas e cursos de preparação para o vestibular.

O desenvolvimento na área da saúde também tem favorecido a busca constante pelos serviços oferecidos na cidade tanto da assistência pública como da particular pela variedade de atendimentos disponibilizados nas inúmeras clínicas médicas e odontológicas instaladas, além de outros serviços como laboratórios de análises clínicas, serviços fisioterápicos, estéticos etc.

Com uma população de 313.898 habitantes, segundo dados divulgado pelo IBGE, do Censo realizado em 1º. de julho de 2008, a cidade é considerada a terceira mais populosa da Bahia, ficando atrás da capital do Estado, Salvador, e da cidade de Feira de Santana.

No passado, o território que hoje abriga a cidade de Vitória da Conquista foi habitado por povos indígenas: os Mongoyós (ou Kamakan), os Pataxós e os Ymborés (ou Botocudos). Os aldeamentos se espalharam por uma extensa faixa, conhecida como Sertão da Ressaca, que vai das margens do alto do Rio Pardo até o médio Rio de Contas.

A partir de 1752, essa população indígena passou a ser dizimada por bandeirantes que tinham como objetivo colonizar a região até o litoral do Estado. A origem do primeiro núcleo de povoamento se deu após uma sangrenta batalha entre índios e portugueses, comandada pelo sertanista João Gonçalves da Costa. A incipiente ocupação populacional recebeu o nome de Arraial da Conquista, nos fins do século XVII. Em 1840, o Arraial se transformou em uma Vila, passando a chamar-se Imperial Vila da Vitória, que, em 1889, passou a se chamar Cidade da Conquista e, finalmente, em 1943, Vitória da Conquista.

Segundo de Oliveira (2003), a cidade tem na sua base econômica a pecuária e agricultura de subsistência. A partir dos anos 1970, foi implantado um pólo agrícola comercial baseado na cultura do café, objetivando a expansão econômica do município. Nos anos 1980, a cidade experimentou um desenvolvimento súbito e se firmou como um importante centro regional de serviços nas mais diversas áreas, tornando-se uma liderança local capaz abarcar mais de 70 municípios em seu entorno e 16 do norte de Minas gerais.

Paralelamente à expansão da lavoura cafeeira, um pólo industrial passou a se formar na cidade, com a criação do Centro Industrial dos Ymborés. A partir dos anos 90, os setores de cerâmica, mármore, óleo vegetal, produtos de limpeza e estofados entraram em plena expansão. O ano de 2007 foi considerado como o início de um novo ciclo na agricultura com o plantio de cana-de-açúcar, para a produção, sobretudo do etanol e também de eucalipto destinado à produção de carvão para atender à indústria siderúrgica do norte de Minas Gerais.

Ainda segundo os ensinamentos de Oliveira, foi nos meados dos anos 90 que Vitória da Conquista experimentou grandes transformações principalmente no campo político com a eleição de Guilherme Menezes do PT, em 1977, rompendo com as práticas políticas arcaicas e assistencialistas, fundadas no clientelismo e no favor, costume muito comum e que sempre permeou as administrações das cidades do Nordeste brasileiro.

No governo de Guilherme Menezes, as ações voltadas para a infância ganharam expressividade: foi criada a Rede de Atenção, que se compõe da grande maioria das instituições que atendem crianças e adolescentes em estado de vulnerabilidade social; foram

instituídos o Programa Conquista Criança, o Programa Sentinela, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), assim como a estrutura operacional do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente. Ao longo de sua gestão, o prefeito Guilherme Menezes se destacou nacionalmente e internacionalmente por suas ações (em diversas áreas) voltadas notadamente para implantação de políticas públicas de redução das desigualdades sociais. Diversas lideranças de bairros e populares passaram a ocupar importantes cargos dentro do governo, modificando o perfil da administração pública local.

#### **4.2 Implantação do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente no município de Vitória da Conquista, Bahia: impasses, desafios, legislação, funcionamento etc.**

As mobilizações surgidas no interior dos mais diversos movimentos sociais que assistiam crianças e adolescente se exteriorizaram em uma marcha organizada rumo ao Distrito Federal, por ocasião da Assembléia Nacional Constituinte, armadas de sonhos e da mais bela das utopias: garantir que uma parcela da população, a que se encontra ainda em formação – crianças e adolescentes – ganhasse *status* de sujeito de direitos. O desejo e a ação se materializaram no Capítulo VII da Constituição Federal, especialmente no Art. 227. Com esse gesto, o Brasil se tornava o primeiro país da América Latina a escrever em seu texto constitucional os ditames consagrados na Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, aprovados pela ONU em 1989. Estava extinto o termo “menor” no sentido desqualificador que ele representava para a infância e a adolescência. O texto da Lei Magna é bastante claro e se refere no seu conjunto às crianças e adolescentes, sem fragmentação, sem separação, independentemente da situação social em que eles se encontrem.

As movimentações ocorridas no âmbito nacional por ocasião da Assembléia Nacional Constituinte respingaram no município de Vitória da Conquista, em especial na sociedade civil organizada: nas pastorais do menor, nas associações de bairros, nos sindicatos, em algumas instituições que assistiam crianças em estado de vulnerabilidade, nas creches etc. Vale ressaltar que essas mudanças nasceram do empenho da sociedade civil, especialmente em instituições que, na prática, já assistiam crianças e adolescentes no município. No sentido oposto, o poder público municipal evitou enquanto pôde que essas mudanças se consolidassem, pois a mudança significava uma ameaça à forma centralizadora e paternalista de governar do executivo. Aliado a isso, o panorama político dos anos 90 em Vitória da

Conquista era de profunda crise na administração e sem qualquer perspectiva de mudanças progressistas e possibilidade de diálogo entre governo e movimentos sociais. Segundo Oliveira,

Vitória da Conquista vivenciou, ao longo de sua história, práticas associadas ao estilo de poder das oligarquias baianas. Em meados dos anos 90 esta política foi entrando em decadência, pois foram se consolidando nicho de corrupção e de utilização da máquina governamental para interesses particulares ou mesmo garantia de alianças e relações políticas de troca de favores, gerando o agravamento dos problemas de infra-estrutura urbana, o aumento das diferenças sociais e o acúmulo de dívidas públicas (OLIVEIRA, 2003, p.126).

Neste quadro de abandono para com a coisa pública é que começam as primeiras discussões e mobilizações para a implantação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (COMDICA). Esta instância colegiada representou naquele momento uma ameaça ao poder local, haja vista que este espaço constituiria um ambiente de avaliação do poder municipal instituído. O monopólio da administração pública estava todo concentrado (e bem controlado) nas mãos do executivo. A assistência social na condição de política social estava consubstanciada nas práticas assistencialistas, populistas e de padrão precário. Embora a legislação brasileira tenha conferido o direito de a Assistência Social ser prestada a quem dela necessitasse, conforme Art. 203 da Constituição Federal Brasileira, o favor, o agrado e as ações paliativas enfocadas na dependência de quem recebe para com quem dá constituía uma prática de governabilidade e de manutenção do poder em Vitória da Conquista no início daquela década. Nesse cenário, os caminhos a serem trilhados pelos movimentos sociais se opunham aos objetivos da administração, e as dificuldades não tardaram a aparecer a fim de refrear essas novas demandas sociais:

Tudo começou lá com a Pastoral do Menor, com a Igreja Católica. Fomos para Salvador, lá tivemos reuniões com outros membros da Pastoral do Menor. Aqui a gente fez um abaixo-assinado, colhemos assinaturas para enviar para Brasília, nos movimentamos, queríamos que aquela situação da criança mudasse, não podia ficar como estava. Aqui só tinha o Juiz de Menor e mais nada, e muita violência. Depois veio o ECA, era a nossa esperança. Tinha a questão da implantação do Conselho dos Direitos. No começo, não sabíamos exatamente o que estávamos fazendo, era tudo novo, eram rumores, nos aliamos, nos organizamos. O que nos movia sinceramente era o amor que tínhamos pelas crianças. Não sabíamos que iria dar nisso (risos). Hoje tudo é mais fácil, as informações são maiores, tem a universidade, tem tanta coisa, tem as pessoas estudando, pesquisando, (risos), não é mesmo? (Ex-conselheira, não-governamental<sup>20</sup>).

---

<sup>20</sup> Depoimento dado em 13.03.09, em um dos intervalos do I Congresso Regional de Políticas Públicas para a Infância e para Adolescência, realizado no Auditório da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, por Inês Maria de Andrade, ex-conselheira e articuladora na implantação do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, no Município de Vitória da Conquista, Bahia.

Nesse contexto de amor, utopia e ameaça às novas formas de governabilidade, é que os movimentos sociais propuseram no município um desenho novo para a infância e para a adolescência. A declarante aponta a implantação do Conselho dos Direitos como sendo o primeiro passo a ser dado para reverter o quadro de abandono, miséria e desigualdade social em que se encontravam crianças e adolescentes, colocando, naquele momento, em xeque as práticas segregadoras e paternalistas voltadas exclusivamente para a infância pobre e desprovida de equidade social.

Ademais, percebemos, pela fala transcrita, que, com o ECA, haveria a grande oportunidade de mudar o enredo da vida de muitas crianças e adolescentes. A reinvenção de novas oportunidades de vida para aqueles que se encontravam na contramão das sociedades dependia da capacidade de sonhar e imaginar o mundo como um lugar melhor e mais confortável. O aguçamento da crise social, o aumento nos índices da violência urbana, as constantes denúncias de violência sexual contra crianças e adolescentes, os maus-tratos praticados pelos pais contra seus filhos, a crescente rede de pedofilia na Internet envolvendo indivíduos que deveriam garantir os direitos dos infantes, mas que eram flagrados como os principais infratores fizeram a sociedade civil enxergar no Estatuto da Criança e do Adolescente uma “luz no fim do túnel”. A criança necessita ser colocada no centro das atenções de toda a sociedade e do poder político. É sabido que a criança pela sua própria característica constitui um ser mais vulnerável, por isso é preciso construir uma cultura voltada para a edificação dos seus direitos e que estejam disponíveis para serem usados e usufruídos. O ECA garante esses direitos desde o pré-natal da mãe até os dezoito anos do filho. Esta postura tem como alicerce a convicção de que crianças e adolescentes são merecedores de direitos próprios e especiais e que, em razão de sua condição específica de pessoa em desenvolvimento, necessitam de proteção especializada, diferenciada e integral não como uma dádiva do poder público (que, na maioria das vezes, exige gratidão e subserviência por parte de quem recebe) ou nos moldes da tutela imposta pela doutrina da situação irregular que permeou o Código de Menores de 79, mas como um atributo de cidadania. Esta concepção de cidadania e as progressistas formas de participação popular foram traduzidas em Vitória da Conquista com ações de mobilização nos movimentos sociais para edificação de uma cidadania mais organizada e de conteúdo emancipatório e universal.

Inicialmente essa movimentação em defesa da criança começou com as creches, com a Pastoral do Menor. A Igreja teve um papel fundamental. Tinha uma freira, ela era uma pessoa muito esclarecida, eu aprendi muitas coisas na área da infância com ela, ela articulava mesmo. Eu, naquele momento, estava envolvida com o movimento de mulheres e a questão da criança tem a ver também, é a família. As

creches foram uma iniciativa da comunidade. A prefeitura contribuía, mas com pouco e também colocava lá seus funcionários. Quando não repassava o valor prometido, a gente ia pra lá, para porta da Prefeitura. Teve uma vez que fomos todos com as crianças, batemos panela, incomodamos, as crianças ficaram dentro da prefeitura (Ex-conselheira).

Em outro depoimento, a ex- conselheira também descreve aquele cenário inicial:

Não tínhamos naquela época nenhuma política pública para a infância. O que tinha na Prefeitura era a distribuição de caixas de engraxates para as crianças e também de carrinhos de mão para carregar feira das madames, mais nada. Muitas crianças nas ruas e muitos problemas familiares. A gente não contava com a ajuda de ninguém, tudo era nos moldes do Código de Menores.

A movimentação para a implantação de uma legislação mais humana para a infância e adolescência surge da insatisfação daqueles que rechaçavam todas as práticas discriminatórias e ofensivas, para não dizer perversas. A solidariedade passou a ser um elo principalmente para com aqueles que vivem nas franjas da sociedade e alijados de seus direitos. Nesse sentido, a participação política e efetiva é necessária para impedir que alguns poucos imponham uma ordem injusta para a maioria. Eis aí o porquê do grande estímulo que o ECA dá às associações, na formulação, reivindicação e controle das políticas públicas.

Nós participamos da implantação do ECA, sim, daqui mesmo. A Pastoral do Menor organizou um abaixo-assinado e enviamos para Brasília. Fomos até Salvador para um encontro. A Igreja Católica teve uma intensa movimentação. Era um momento de grande esperança (Ex-conselheira).

A implantação do ECA significou um ganho, uma mudança de paradigma ou, como afirmou Gomes da Costa, uma verdadeira “revolução copernicana” pelo valor dessa norma:

Quanto à forma de sua elaboração, a nova lei rompeu de modo visceral com os métodos e processos de elaboração legislativa que vigora há séculos em no País. Não é nenhum exagero dizer que, literalmente, trata-se de uma lei pensada por milhares de cabeças e escritas por milhares de mãos (GOMES DA COSTA 1993, p.23).

No Congresso Nacional a aprovação dessa legislação se deu por expressiva maioria dos deputados, 435 votos a favor e apenas 8 contra, expressando que os direitos ali consagrados se situavam naquele momento acima das divergências partidárias e ideológicas que costumam dividir os homens públicos, especialmente os que compõem as casas legislativas, epicentros de fortes negociações políticas. O ECA representou uma resposta dos movimentos sociais à sociedade.

Em Vitória da Conquista a aprovação do ECA seguiu o mesmo caminho traçado no plano nacional, fazendo nascer nas organizações sociais, principalmente nas instituições que atendiam crianças e suas famílias em estado de vulnerabilidade, uma oportunidade de transformação. Foi no início de 1991 que se iniciaram as primeiras movimentações para a implantação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente em Vitória da Conquista.

O professor João Diógenes Ferreira dos Santos<sup>21</sup>, na sua tese de doutorado, descreve como foi o prelúdio dessa movimentação

A tentativa de implantação dos Conselhos gerou diversas manifestações na cidade. As associações de bairros, as creches comunitárias, as pastorais do menor, vinculadas às Comunidades Eclesiásticas de Base - CEBs, as instituições filantrópicas e alguns sindicatos pressionaram de diversas formas o Executivo, o Legislativo e o Judiciário para que as determinações do ECA fossem cumpridas no município (SANTOS, 2007, p.189).

No mesmo sentido, afirmou a ex-conselheira:

Tínhamos interesse em ver o texto da lei ser aplicado. Queríamos fazer tudo de acordo com aquela nova legislação. Através da Pastoral do Menor tivemos um diálogo direto com o CONANDA. Uma conselheira foi até para um seminário em Recife. Recebemos cartilhas e folhetos enviados por aquele órgão, inclusive uma minuta da lei. Tivemos um diálogo com o prefeito sobre a implantação do Conselho, ele se colocou disponível, mas depois dificultou até quando pôde. Confeccionamos a minuta da lei, dialogamos com a Câmara Municipal, conseguimos apoio de alguns vereadores e, finalmente, a lei que criava o Conselho foi aprovada. Mas nasceu assim sem o apoio da prefeitura. Nasceu da pressão que fizemos (Ex-conselheira não-governamental).

Era o desvelar de um momento que era tecido passo a passo nas entranhas dos movimentos sociais que se organizavam e se mobilizavam para se apropriar desse novo espaço público – o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente –, seu por direito, por se encontrar garantido na norma maior (Constituição Federal) e na norma especial (Estatuto da Criança e do Adolescente), como confirma a ex-conselheira em sua entrevista: “era cansativo, era desgastante, mas a gente não desanimava, a gente estudava o ECA, a gente lia, a gente lutava pela a implantação do Conselho”. Apesar de o momento parecer fértil para a efetivação da cidadania para a infância e adolescência, as forças retrógradas do poder executivo local tentaram retardar, criando obstáculos ao movimento de implantação do

---

<sup>21</sup> Violência no Sertão da Ressaca- a negação dos direitos da população infanto-juvenil em Vitória da Conquista, Bahia (1997-2005), tese apresentada para obtenção do título de doutor em Ciências Sociais, à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo-PUC/SP, em 2007, por João Diógenes Ferreira dos Santos.

COMDICA. Enquanto as dificuldades eram enfrentadas, outras estratégias eram criadas. Para ilustrar nossas afirmativas, transcrevemos uma importante entrevista realizada pelo professor Santos com a Coordenadora da Associação dos Amigos da Pastoral do Menor:

O objetivo do Estatuto era realmente estabelecer uma cidadania aos adolescentes e às crianças. Olha, só vou dizer que foi duro, só não saiu tiro, nem faca, nem coice, mas foi muita confusão. Até que a gente conseguisse teve muita luta [...]. A gente sofreu para criar o conselho. O governo só olhava para os seus interesses e não via a necessidade do povo [...] Mas, quem era a gente para ser ouvido? (Coordenadora da Creche Vivendo e Aprendendo do Bairro Alto Maron).

Olha, saíamos na rua, com faixa e os meninos. Batalhamos por audiências com o prefeito e com os vereadores e no início todas foram negadas. As dificuldades foram muitas, na primeira fase da luta. Eles não abriam as portas da prefeitura (e nem da Câmara) para esta discussão. Também, neste período, a prefeitura não tinha nenhum trabalho com as crianças e os adolescentes e nem tinha interesse na questão. Por isso, não quis implantar o COMDICA e, muito menos, o Fundo. (Dessa maneira) tivemos que ocupar a prefeitura para conseguir alguma coisa (SANTOS, 2007, p.89).

A luta em prol da infância no município de Vitória da Conquista sofre com as repetidas e dissimuladas tentativas dos poderes retrógrados e conservadores com o objetivo de esmagar os anseios das instituições e de suas lideranças. Essa luta era a própria luta do opressor contra o oprimido. Naquele momento, a implantação do Conselho não representava apenas um ganho para a infância e adolescência, representava o desabafo de todos os excluídos e desassistidos que viram a ser contemplados. Era uma vitória ideológica de um segmento social que conseguiu mobilizar outros segmentos: as igrejas católicas e protestantes, sindicatos, lideranças de bairros, a união de mulheres, posteriormente o judiciário e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), de Vitória da Conquista. Para Gramsci, esse elo entre os que se encontram na mesma condição pode ser entendido como cultura:

A cultura é, pois, um instrumento de emancipação política da classe operária, uma vez que, a partir dela, criam-se possibilidades de tomadas de consciência em relação a problemas e situações comuns vividas por diferentes sujeitos (*apud* SIMIONATTO, 1995, p.29).

A implantação do COMDICA representava, naquele momento, uma ferramenta social capaz de promover a libertação daqueles que se viam humilhados pelo poder opressivo local e teve também o condão de aglutinar não só os defensores da causa, como outros atores sociais, tornando-se um instrumento coletivo hábil para promover mudanças profundas, especialmente mudanças de consciência e de atitude. Ainda segundo Gramsci,

Toda revolução foi procedida de crítica, de penetração cultural, de penetração de idéias através de agregados de homens antes refratários e unicamente preocupados em resolver dia a dia, hora a hora, o próprio problema cultural econômico e político para si mesmos sem ligações de solidariedade com os outros que se encontravam nas mesmas condições (*apud* SIMIONATTO, 1995, p.28).

O Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente aparece em Vitória da Conquista com essa perspectiva de mudança, que salta das aspirações individuais para os interesses coletivos. Segundo Souza Neto (2002, p.47), essas ideologias quando enraizadas nos interesses da infância e da adolescência “favorecem o desenvolvimento moral, social, mental, físico, espiritual do indivíduo, sobretudo a educação, saúde, esporte, lazer, cultura, habitação, transporte, profissionalização, assistência social e serviços especiais às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão”. Constitui-se base legal de sustentabilidade para elaboração das políticas sociais para a infância e juventude e traduz-se, também, nas possibilidades de cobrar do Estado o cumprimento desses direitos, principalmente, a garantia de sua efetividade como evolução do processo civilizatório.

O professor Antônio Carlos Gomes da Costa (1993) chama a atenção para esse momento, para essa maneira de fazer o trabalho social, apoderando dos espaços públicos e atentando para o processo educativo emancipador, baseado na noção de cidadania. Também para Milton Santos,

A cidadania, sem dúvida, se aprende. É assim que ela se torna um estado de espírito, enraizado na cultura. É, talvez, nesse sentido, que se costuma dizer que a liberdade não é uma dádiva, mas uma conquista, uma conquista a se manter. [...] Para ser mantida pelas gerações sucessivas, para ter eficácia e ser fonte de direitos, ela deve se inscrever na própria letra da lei, mediante dispositivos institucionais que assegurem a fruição das prerrogativas pactuadas e, sempre que haja recusa, o direito de reclamar e ser ouvido (SANTOS, 2007, p.22).

Entretanto, apesar de o texto constitucional ter garantido no seu corpo legal, especialmente no Art. 204 e seu incisos, a implantação dos Conselhos na ótica da descentralização político-administrativa, e o Art. 88 do ECA enunciar que a primeira diretriz da política de atendimento à infância e adolescência seria pautada na municipalização elaborada no interior do Conselho dos Direitos, o poder executivo municipal, representado pelo prefeito Murilo Mármore (1989-1992) , por ocasião da implantação do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente em Vitória da Conquista, não acatou essas prerrogativas, aliás, dificultou a implantação e a continuidade de suas atividades. A própria

Lei (Lei 607/91), que deu origem ao Conselho, previa no Artigo 3º<sup>22</sup> a obrigação de o Poder Executivo disponibilizar recursos materiais e pessoal para o funcionamento do órgão, entretanto, nem uma coisa nem outra se realizaram na prática. O mandamento legal tronou-se um comando sem efetividade, e as ações do COMDICA, desprovidas de importância para o executivo.

Das análises efetuadas nas atas de reuniões, comprovamos que o Poder Executivo se esquivou das responsabilidades de fortalecimento do COMDICA. Ao se estabelecer como órgão, o conselho sequer tinha uma sala própria para reuniões; cada dia se reunia em um lugar diferente. Segundo uma ex-conselheira entrevistada: “Era uma estratégia do prefeito em tentar desarticular as ações do Conselho.”. Por outro lado, com a implantação do Conselho no município, a sociedade enxergou naquele local a possibilidade de denunciar os casos de violência contra a infância e adolescência e de trazê-los a público criando visibilidade para a comunidade. Os empecilhos refrearam as ações do Conselho; as suas deliberações não criaram impactos nos órgãos de defesa dos direitos da criança e do adolescente, não foram bem recepcionadas pelo executivo e, muito menos, por seus colaboradores:

Solicitar o Senhor Prefeito uma parte do motel desapropriado no Parque Coveima I, se destine a abrigar meninos de rua (Ata da 3ª sessão ordinária do Conselho, 11.11.92).

Segundo uma das ex-conselheiras entrevistadas,

A intenção era pegar a aquele local e transformá-lo no sentido de acolher os meninos que estavam nas ruas e que eram muitos. Não nos moldes da FEBEM, não era isso. Mas não encontramos apoio, pois encomendamos um projeto para a EMURC, e essa não nos forneceu o projeto em tempo hábil, aí perdemos o espaço. Queríamos colocar os meninos para protegê-los contra a própria ação da polícia que naquela época matava, matava mesmo, e ainda hoje mata. Ainda hoje não tão temos um local decente para acolher o menino que comete o crime. Eles (os policiais) batem e até executam.

A tentativa de desarticular as ações do Conselho ou até de silenciá-las constitui uma perda ao exercício da democracia participativa e um atentado à própria Constituição Federal. Esse esvaziamento do espaço público sabotado pelos poderes conservadores refreia a luta dos movimentos sociais e a própria luta por melhores condições de vida e pelo reconhecimento dos seus próprios direitos assegurados e, ainda, como consequência, empurra as classes excluídas para a obscuridade social. Estas práticas nada mais são do que ferramentas

---

<sup>22</sup> Lei 907/91, artigo 3º - O Poder Executivo local colocará à disposição do Conselho recursos materiais e pessoal necessário ao apoio administrativo.

utilizadas pelo discurso neoliberal para anular o debate político das camadas populares e calar as suas vozes, isolando-as da sua comunidade. Cria-se, com isso, um terreno fértil para o surgimento de indivíduos apáticos e desinteressados em alcançar a sua liberdade e sua emancipação política.

Essa discussão coaduna com as investidas contra a implantação do COMDICA. A maneira como foi elaborada a Lei municipal (907/91)<sup>23</sup>, que deu origem ao COMDICA, foi outra manobra do executivo. Na composição do conselho, foi prevista a participação de representantes do poder executivo municipal, estadual e federal. Esta configuração confusa tronou-se impraticável, já que as reuniões não alcançavam o quorum ideal para as deliberações e desarticulava o diálogo produtivo entre a sociedade civil e governo. Se, por um lado, o COMDICA não alcançou o objetivo real proposto, por outro, este espaço público não deixou ser usado pela comunidade local, que passou a identificá-lo com uma alternativa de desaguar os problemas sociais do município, conforme se constata no trecho transcrito a seguir, extraído da Ata da Sessão do dia 3 de dezembro de 1992:

Um membro do Conselho comunicou que havia recebido uma denúncia de que um policial havia ferido uma criança de rua. Diante desse fato, a assembléia tomou a decisão de formar uma comissão representativa desse Conselho para ir aos comandos das polícias civil e militar, comunicar essas ocorrências e sugerir-lhes que conscientizassem os policiais do devido respeito a criança e adolescente, ainda que- flagrados em erro - devem ser advertidos e levados aos pais. Alguém advertiu que também nos transportes coletivos urbanos está havendo dificuldades com relação aos meninos de rua, pois alguns motoristas recusam transportá-los. Assembléia discutiu a possibilidade de promover palestras sobre os direitos da criança e do adolescente, o respeito e a proteção que todos lhes devem dispensar, fundamentados no Estatuto da Criança e do Adolescente. Sugiram-se alguns

---

<sup>23</sup> Lei nº 607, artigo 2º- O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente tem a seguinte composição paritária:

- 1- um representante de Ministério da Ação Social (Órgão do Governo Federal);
- 2- um representante da DIREC (Órgão do Poder Executivo Estadual);
- 3- um representante do Poder Judiciário;
- 4- um representante do Ministério Público;
- 5- um representante do órgão municipal encarregado das atividades de educação;
- 6- um representante do órgão municipal encarregado das atividades de saúde;
- 7- quatro representantes de entidades não-governamentais, assim distribuídas:
  - A)- um representante de creches
  - B)- um representante de entidades que cuidam de crianças e de adolescentes
  - C)- um representantes de entidades religiosas e pastorais
  - D)- um representante de entidades assistenciais com regime de internato
- 8- um representante da Secretária Municipal de Desenvolvimento Social;
- 9- um representante do Sr. Prefeito;
- 10- três representantes de associações de moradores com mais de dois anos de registro efetivo;
- 11- um representante de entidades sindicais com mais de dois anos de registro e efetivo funcionamento.

nomes de pessoas que poderiam ser convidadas para proferir essas palestras: o Juiz de Menores e um representante da OAB.

No decorrer da análise das fontes, verificamos que o enfrentamento das angústias e sofrimentos começou a sair do interior órgão e a firmar alianças com outros atores sociais, da mesma forma como nos alerta o professor Antônio Carlos para a necessidade de mobilizar novos simpatizantes. O Conselho é um espaço público para ser usado pela comunidade e para a comunidade. Apesar de as iniciativas de ações do conselho não conseguirem ter impacto significativo nas políticas públicas locais e de o executivo não reconhecê-lo como uma instância deliberativo, as atividades do Conselho corriam paralelamente à administração, e as dificuldades não eram intransponíveis. Alias, a partir do momento em que os conselheiros tornavam pública a situação da infância, crescia a resistência do executivo e a administração se consolidava como um órgão centralizador de poder. Por outro lado, paradoxalmente, foi aprovada a lei que deu origem ao COMDICA e deu posse aos conselheiros. A lei previa o COMDICA como instância normativa, deliberativa e fiscalizadora das ações do poder executivo na área da infância e da adolescência. Por outro lado, a administração se impunha como poder unilateral e pessoal, fazendo ruir qualquer perspectiva de avanço democrático participativo por meio do diálogo entre essas duas esferas. Nesse sentido, a instalação do COMDICA deu-se para atender a pressão dos movimentos sociais. O projeto idealizado pelos movimentos sociais de divisão de poder com a administração foi encontrando entraves e o órgão passou funcionar “de costas” para administração local sem qualquer possibilidade de aliança. A busca de condições propícias para criar uma cultura baseada no diálogo, na negociação, no consenso e no dissenso vai se esbarrando no conservadorismo e na resistência ao novo.

Em contrapartida, apesar de todos os entraves, após a promulgação da lei, o Conselho aprovou seu estatuto, realizou eleições para eleger os representantes não governamentais, passou a ser reconhecido pela comunidade local e a ser visitado por instituições importantes como UNICEF e o CEDECA, que estiveram presentes em algumas reuniões com o objetivo implementar ações para a infância e adolescência. Segundo Santos mesmo com as interferências de órgão externos, a Prefeitura não cedia e tentava impedir o funcionamento de suas instâncias participativas:

[...] isto porque a existência de um espaço público, que explicitasse os conflitos e pudesse gerar um consenso para a efetivação dos direitos, era entendida pelos dirigentes locais como uma ameaça aos interesses políticos. Mesmo assim, as associações, as creches, as entidades filantrópicas e os sindicatos continuaram a se organizar e pressionar (SANTOS, 2007, p.197).

O grupo que se mobilizava pela implantação do COMDICA adotou uma posição de enfrentamento da situação, apesar de não encontrar ressonância nos poderes instituídos, e a resistência do movimento social descobriu-se como agente político capaz de estabelecer uma relação direta com os desafios sociais. O texto acima confirma a continuidade das ações apesar dos obstáculos encontrados. O Conselho, enquanto instância democrática participativa, foi aos poucos compreendendo que, para se firmar, seria necessário se estruturar, se conhecer e compreender as suas atribuições para travar um debate ideológico com o poder sob pena de ver seus ideais de uma sociedade mais humana e mais justa fenecerem no anonimato do interior do órgão.

Em 3 de junho de 1995, o Conselho dos Direitos teve mais um retrocesso em termos de legislação: com a homologação a Lei 792/95, a sua composição foi substancialmente alterada, passando de doze para vinte e quatro conselheiros. Foi inserida a participação de instituições que não tinham nenhum fio condutor com a infância e adolescência no município:

Art. 3º - O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente tem a seguinte composição paritária:

a) Entidades Governamentais:

I- dois representantes da UESB;

II- um representante da 20ª DARES

III- um representante da DIREC;

IV- um representante da Polícia Militar- (9º BPM- de Vitória da Conquista-Ba.);

V- um representante do Ministério do exercito (tiro de guerra 06-0006);

VI- um representante do Ministério do Trabalho;

II- um representante da secretária Municipal de educação;

VIII- um representante da Secretária Municipal de Saúde;

IX- um representante da Secretária Municipal de administração;

X- um representante da secretária de finanças;

XI- um representante da Secretária de Municipal de Desenvolvimento Social;

XII- um representante de Instituto Nacional de Seguridade social (INSS).

B) Entidades Não Governamentais:

I- um representante da Diocese de Vitória da Conquista;

II- um representante das igrejas evangélicas de Vitória da Conquista;

III- um representante da União Espírita de Conquista;

IV- um representante da Maçonaria de Vitória da Conquista;

V- um representante dos Sindicatos de Jornalistas de Vitória da Conquista;

VI- um representante das Associações de Moradores de Vitória da Conquista;

VII- um representante da Associação da Indústria e Comércio de Vitória da Conquista;

VIII- um representante do Sindicato do Comércio Varejista e Atacadista de Vitória da Conquista;

IX- um representante dos Sindicatos dos Empregados Classistas de Vitória da Conquista;

X- um representante da ABM- Associação Baiana de Medicina/Vitória da Conquista;

XI- um representante da OAB- Ordem dos Advogados do Brasil/Vitória da Conquista;

XII- um representante de Creches;

XIII- um representante de entidades em regime de abrigo.

Da maneira como ficou a composição dos membros governamentais inviabilizou as atividades do Conselho. As instituições que passaram a compor o órgão não compareciam lá, assim, não havia quorum para as reuniões. Essas instituições não tinham nenhuma afinidade com a causa da infância. Nós mandamos cartas, telefonamos, mas eles não compareciam. As instituições não governamentais estavam sempre lá, mas a parte governamental não ia, e os que compareciam (do governo) estavam ali só para cumprir uma formalidade (Ex-conselheira)

A nova lei surge sob a égide da administração do prefeito José Pedral<sup>24</sup> (1923-1997), que se caracterizou pela continuidade da administração passada e pelo aumento do desmando na administração da coisa pública

[...] os dois últimos anos da administração do governo José Pedral foram anos de crise. O município se endividou bastante. As greves eram frequentes. O próprio grupo que governava a cidade passou a apresentar divergências surgidas em decorrências da composição dos secretários do governo. Havia também o atraso no pagamento dos funcionários e servidores que chegaram a ficar quatro meses sem receber salários. As greves começaram a aparecer, principalmente, a greve dos professores. A administração começava a experimentar uma fase de desprestígio. Era uma crise administrativa. A crise do pedralismo era a crise também do carlismo. [...] a prefeitura apresentava um quadro de abandono. A empresa de coleta de lixo deixou de prestar esse serviço. A cidade ficou com um aspecto muito ruim (MEDEIROS<sup>25</sup>).

Do depoimento acima, concluímos que os canais de participação popular estavam bloqueados, e a instauração de qualquer processo de discussão entre governo e sociedade civil era inviável naquele momento. As ações surgidas dentro dos movimentos sociais eram rechaçadas e desarticuladas pelo governo local. A própria Lei aprovada pelo executivo para o Conselho sinalizava para as intenções reacionárias da administração instalada. Para Santos

Essa imposição objetivou dirimir a participação do movimento do Conselho, uma vez que, ao colocar pessoas de sua confiança nas reuniões, o então prefeito controlava as discussões e, quando queria, as esvaziava, pois contava com conselheiros governamentais e não governamentais de sua relação e obtinha sempre a maioria nas votações e deliberações. Além disso, entre os governamentais havia representantes das três esferas do Estado (municipal, estadual e federal). A composição do conselho tornou-se empecilho para seu funcionamento, pois a maioria considerável dos conselheiros não tinha experiência com a questão dos direitos da infância e

---

<sup>24</sup> Segundo Santos (2007, p.180) José Pedral Sampaio esteve três vezes á frente da prefeitura de Vitoria da Conquista. No primeiro mandato foi cassado pelo golpe militar, tornando-se uma importante liderança política de oposição ao regime ditatorial. Nos anos 80, coma efervescência das mobilizações, voltou a ser prefeito, integrante do PMDB. E, por fim, nos anos 90, rendeu-se ao “carlismo”, pelos mecanismos de cooptação e incorporação, promovidos pelos recursos públicos. Ao longo de trina anos de liderança política, em torno de Pedral criou-se um agrupamento político, denominado “pedralismo”.

<sup>25</sup> Ruy Medeiros - pesquisador da historia local, professor de Direito Constitucional na Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, em Vitória da Conquista, Bahia e advogado.

da adolescência e nem argumentos suficientes para discutir sobre o tema (SANTOS, 2007, p.199).

A experiência vivenciada pelo Conselho dos Direitos em Vitória da Conquista é a própria luta do autoritarismo contra a democracia. O conselho que poderia significar um canal aberto de diálogo da sociedade civil com o governo se tornou um instrumento desmobilizador das organizações populares. Além de todas as dificuldades estruturais, o órgão enfrentou as dificuldades de formação dos conselheiros não governamentais, enquanto os governamentais eram sempre bem aparelhados com conhecimentos técnicos acerca da administração. Atrelado a tudo isso, a legislação representou um obstáculo à autonomia do conselho sem falar que muitas discussões eram encaminhadas para os problemas individuais das instituições que se viam com “a cuia na mão” atrás dos favores da administração. Esse tipo de prática subserviente retira do cidadão a sua capacidade de se ver como tal e o transforma em um mero receptor dos agrados do poder público que o “ajuda” quando esse indivíduo “reza” na sua mesma cartilha. Tal engessamento petrifica as iniciativas populares, que permanecem caladas a fim de agradar e não perder o pouco que conseguem. Essa visão sempre foi a mais usada para se fazer política pública e uma forte ferramenta da classe dominante para se manter no poder. Somado a tudo isso, o COMDICA enfrentou ainda a dificuldade de implantar o Conselho Tutelar

Já não dava mais para esperar. A instalação do Conselho Tutelar tinha que ocorrer, a gente estava fazendo esse papel que era deles, mas aí foi outra novela, pois o Conselho Tutelar é remunerado e a gente não. Nós não queríamos um salário muito baixo, não era uma função para quem estava desempregado, aquela era uma atividade para quem estava lidando com a causa da infância e a pessoa tinha que ter esse perfil. Teve uma vez que eu tive que interferir dentro de uma delegacia de polícia, ali próximo à Praça Tancredo Neves tinha uma delegacia de polícia. O menino tinha furtado alguma coisa e eles (os policiais) estavam batendo muito nele, eu tive que interferir, naquele momento juntou muito gente para olhar o que estava acontecendo e o policial me colocou contra a população, como se eu estivesse protegendo um bandido e a população aderiu a ele (Ex-conselheira).

Da análise de algumas atas, observamos que era pungente a instalação do Conselho Tutelar, já que certas funções reservadas a este órgão acabavam por desaguar no Conselho dos Direitos. As funções atribuídas ao Conselho Tutelar são por lei diferentes e requerem ações específicas. O Conselho Tutelar, segundo a definição do Art. 131 do ECA, é um órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, cuja previsão nasce da democracia participativa, porém suas atividades têm caráter protetivo. É nesse local que crianças e

adolescentes são acolhidos, escutados e depois encaminhados para os diversos órgãos existentes no município, sempre com base no princípio da proteção integral. As atribuições do Conselho Tutelar encontram-se enumeradas no Art. 136<sup>26</sup> do ECA. A função do conselheiro tutelar poderá ser remunerada, enquanto a função do conselheiro de direito será de interesse público relevante e, em nenhuma hipótese, remunerada.

Com a posse do Conselho Tutelar, após a eleição realizada em 21 de dezembro de 1998, este órgão assumiu suas responsabilidades. Quanto ao Conselho dos Direitos, este continuou a enfrentar as dificuldades de quorum para a realização de suas assembléias. Os representantes da 20ª DIRES, DIREC, Exército, INSS, Sindicato dos Jornalistas, Associação da Indústria e Comércio, Associação de Medicina jamais compareceram às reuniões, apesar dos diversos ofícios enviados solicitando a presença dos conselheiros, mas sem resultado.

Segundo Andrade, em sua dissertação de mestrado<sup>27</sup>, comentando acerca da implantação do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente em Vitória da Conquista

Tanto o CMDCA quanto o Conselho Tutelar só passaram a funcionar efetivamente a partir do ano de 1997, durante a gestão do prefeito Guilherme Menezes de Andrade (1997-2000). Isso se deu, fundamentalmente, ao abrirem os programas do governo para a participação dos movimentos populares. Assim o CMDCA teve participação importante na agenda do governo e na implantação de políticas de atenção à criança e ao adolescente iniciada no ano de 1997. Foi criado o Programa Conquista Criança e, a partir da articulação das instituições governamentais e não governamentais que compunham o CMDCA, criou-se a Rede de Atenção e Defesa da Criança e do Adolescente, instituído uma conjunta e coerente atenção à criança e ao adolescente (ANDRADE, 2008, p.137).

---

<sup>26</sup> Artigo 136 do ECA. São atribuições do Conselho Tutelar:

- I- atender crianças e adolescentes nas hipóteses previstas nos artigos 98 a 105, aplicando as medidas previstas no artigo 101, I a VI;
- II- atender e aconselhar os pais ou responsável, aplicando as medidas previstas no artigo 129, I a VII;
- III- promover a execução de suas decisões, podendo para tanto:
  - a) requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança;
  - b) representar junto à autoridade judicial nos casos de descumprimento injustificado de suas deliberações;
- IV- encaminhar ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos da criança ou do adolescente;
- V- encaminhar à autoridade judiciária os casos de sua competência;
- VI- providenciar a medida estabelecida pela autoridade judiciária, dentre as previstas no artigo 101, de I a VI, para o adolescente autor do ato infracional;
- VII- expedir notificações;
- VIII- requisitar certidões de nascimento e de óbito de crianças ou adolescente quando necessário;
- IX- assessorar o poder executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente;
- X- representar, em nome da pessoa e da família, contra a violação dos direitos previstos no artigo 220, § 3º, inciso II da Constituição Federal;
- XI- representar ao Ministério Público, para efeito das ações de perda ou suspensão do pátrio poder.

<sup>27</sup> Cotidiano, trajetórias e políticas públicas: crianças e adolescentes em situação de rua em Vitória da Conquista, Bahia (1997-2007), trabalho de conclusão do Mestrado em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo/PUC-SP, defendido por Fábio Santos Andrade, em 2008.

Com a eleição (1997) do candidato Guilherme Menezes, do Governo Participativo (slogan da campanha do Partido dos Trabalhadores - PT), os movimentos sociais passaram a ter espaço e a serem ouvidos. A política para a infância e para a adolescência passou a ser prioridade do governo, rendendo, inclusive, ao município diversas premiações e qualificou a cidade como uma referência para a região. Entretanto, as diversas ações implantadas para a infância não foram gestadas no interior do COMDICA<sup>28</sup>, teve a sua chancela, porém não foram idealizados por seus membros.

A grande credencial que Guilherme demonstrou quando assumiu o governo foi o fato de ter arrumado a vida financeira da Prefeitura. Ele foi gradativamente pagando débitos, especialmente débitos da área governamental. Pagando os servidores. Chegou a um ponto que ele teve condições de antecipar, inclusive, o décimo terceiro salário. Houve até um contratempo porque, por motivo de uma ação civil pública, parte dos recursos da prefeitura estava bloqueada para pagamento de débitos oriundos do governo de Pedral. Guilherme começou primeiro a limpar toda a cidade. Para regularizar a questão do lixo, contratou uma empresa. Depois teve a implantação do Programa Conquista Criança, que lhe rendeu prestígio, ele ganhou prêmios com isso e começou a montagem dos Conselhos nas mais diversas áreas. A comunidade entendia que iria participar do governo e contribuir na administração local, aquilo representava naquele momento uma parcela de poder que lhe estava sendo entregue. Durante um bom tempo, esses Conselhos deram certo (MEDEIROS).

Oliveira, no artigo Sustentabilidade, Participação Comunitária, Infância e Adolescência: a política de atendimento aos direitos, fez um breve e significativo relato acerca da situação da infância no momento em que o PT (1997) assumiu a administração da cidade de Vitória da Conquista:

Na área da infância e da adolescência em risco, no início de 1997, não havia Conselho Tutelar implantado, o Conselho dos Direitos (COMDICA) funcionava precariamente, o Fundo Municipal dos direitos da Criança e do Adolescente não estava regulamentado (impedindo a captação de recursos), não havia dados sobre a realidade local da infância e da adolescência. Entidades não governamentais que trabalhavam com crianças e adolescentes em vulnerabilidade e os movimentos populares exerciam pressões para que fosse garantido o que o Estatuto preconizava. Não havia política voltada para a redução das desigualdades e a herança das gestões anteriores era um acúmulo de distorções e equívocos: o único projeto desenvolvido na área da infância e da juventude, denominado “Projeto Trabalhadores Mirins”, cometia o grave erro de atribuir às crianças e aos adolescentes em vulnerabilidade a responsabilidade sobre a manutenção familiar e cedia, aos meninos que dele participavam, carrinhos-de-mão e cadeiras de engraxates, para que pudessem assim garantir a sobrevivência e manter-se “ocupados”. Ferindo brutalmente os direitos legais, tal projeto coincidia com a visão estigmatizadora da criança pobre, construindo para ela lugares previamente estabelecidos e roubando-lhes, com a imposição do trabalho precoce, a possibilidade de um futuro melhor (OLIVEIRA, 2003, p.135).

---

<sup>28</sup> Em Vitória da Conquista o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente tem o COMDICA como sigla representativa.

A administração assumida pelo governo Guilherme Menezes significou um rompimento com todo o passado político autoritário de Vitória da Conquista e se pautou na luta contra as injustiças sociais e o fortalecimento da participação popular. A área da infância e da adolescência teve caráter de prioridade e várias políticas públicas foram implantadas com sucesso<sup>29</sup>. A população se identificava com a administração e se sentia parte dela. O processo de participação popular criou terreno fértil para a implantação dos mais diversos Conselhos e do orçamento participativo. Havia uma coesão de forças e tudo marchava no mesmo sentido. A assistência social passou a ser vista como um direito do cidadão. Os conselhos estabelecidos congregavam esse novo momento de fazer política pública com a participação popular e, conseqüentemente, esses novos locais tornaram-se palco de fortes articulações e negociações. Na prática, com a ocupação desses espaços públicos, a sociedade civil acreditava que havia um consenso em prol da governabilidade do município. O governo legitimado pela maioria, fincado nos ideais democráticos e de transparência na administração da coisa pública, voltado exclusivamente para o cidadão, principalmente aquele que sempre se viu na periferia da administração, ganhou popularidade e aceitação. De administrado, o povo, naquele momento, se reconheceu como administrador e colaborador do poder público. Gramsci apud Siminonatto, chamou esse processo de hegemonia:

A guerra de posição supõe consenso ativo, ou seja, organizado e participativo, implicando também unidade na adversidade, de um movimento dialético e democrático. Da “guerra de movimento” à “guerra de posição”, ocorre uma mudança de qualidade, ou seja, é quando há predominância do consenso sobre as forças coercitivas (SIMIONATTO, 1995, p.39).

---

<sup>29</sup> Em 2001, a Fundação ABRINQ, emite um parecer intitulado: Mapa da Criança e do Adolescente 2001, sobre Vitória da Conquista. Segundo o parecer emitido, o município gasta cerca de 20% da sua receita total com a educação. O programa Redimensionamento Pedagógico, da rede municipal, prevê formação continuada para educadores, incentivo à cultura ao esporte, maior interlocução entre a comunidade e escola, e a construção de novos equipamentos. Os gastos na área de Saúde ultrapassaram a 39% do orçamento, o que está bastante acima das expectativas legais, que é de 15%. Os variados e constantes programas para a área de Saúde, principalmente aqueles destinados à infância e juventude, reforçam a tendência dos atuais índices de saúde do município. O programa da drogadição desenvolvido pela Secretária de Saúde em parcerias com as escolas, parece ser bastante interessante. Na área da Assistência Social houve aumento significativo da previsão orçamentária. No entanto, em todos os anos, tanto da gestão anterior como da atual, os gastos efetivamente realizados com a área social são muitos menores dos que previstos legalmente. Porém, sinalizou com bons programas implantados na área da infância e adolescência- principalmente o programa Conquista Criança. O parecer apontou que o município não forneceu as informações solicitadas sobre o número de adolescente cumprindo medidas socioeducativas. Ainda, segundo o Parecer, o município informou a previsão de orçamento para a capacitação dos conselheiros tutelares, entretanto, o valor foi considerado insuficiente, para assim para os conselheiros de direitos.

Este amálgama de forças entre o poder político (representado pelo executivo municipal) e a sociedade civil – que passou a compor o governo, seja administrando diretamente a cidade, através de cargos, seja indiretamente através dos Conselhos instalados e dos orçamentos administrativos, ou quando era convocado para audiências públicas, para as conferências realizadas de dois em dois anos, nas diversas instâncias colegiadas com consulta da população –, favoreceu para que a administração do municipal desse um salto qualitativo e o prefeito Guilherme se firmasse como uma referência política e se tornando uma liderança regional. Nessa nova dinâmica, tudo conspirava a favor da infância e da adolescência. Em 1997, foi criado o Programa Conquista Criança<sup>30</sup> com o objetivo de atender crianças e adolescentes em situação de rua. Com uma política compensatória, o programa passou a assistir meninos e meninas que tinham os seus vínculos familiares destruídos, fragilizados ou com histórico de abandono por seus pais, também para os vitimados pela violência praticada por seus genitores ou alguém da comunidade. O local escolhido para assistir esses meninos e meninas era adequado e atividades de diversas áreas são por eles desenvolvidas: educacional, esportiva, artísticas, cursos profissionalizantes, reforço escolar etc.

Nesse contexto de transformações, os mecanismos legais de defesa de direitos e de exercício de democracia participativa encontravam efetividades dentro do governo do PT. Os canais de participação popular se proliferavam e importantes transformações sociais se consolidavam, principalmente ideológica, conceitos de cidadania ganhavam efetividade nas ações consolidadas e a administração pública (comparando com as anteriores) chegou mais próxima dos desassistidos. A saúde pública e o modelo educacional favoreceram o acesso dos indivíduos mais distantes, os que viviam na zonal. O número de crianças matriculadas na rede regular de ensino aumentou consideravelmente. Podemos então visualizar dois momentos na história administrativa do município de Vitória da Conquista: o período que antecedeu o governo do PT, com políticas assistencialistas e populistas, outro, com o administração petista, com políticas emancipatórias. A essa passagem do momento corporativo para o momento ético-político, Gramsci (*apud* SIMIONATTO, 1995, p.45) denominou de “catarse”. Para ele,

---

<sup>30</sup> Em 1998, o programa passa a atender crianças e adolescentes em situação de risco. Para atender as crianças em situação de rua foi criada a Unidade de Acolhimento Noturno ligada ao Programa Conquista Criança. Atualmente esta unidade foi transformada em uma casa de acolhimento abrigando crianças e adolescente por um prazo determinada, até que seus vínculos familiares se restabeleçam, para retornarem para suas famílias ou para uma família substituta. Segundo a sua Coordenadora, Sra. Vilma Teixeira, a casa enfrenta problemas de retorno das crianças abrigadas para as suas famílias. Sem condições para manutenção do infante eles relutam como pode para que eles não retornem para os seus lares. Segundo ela, “aqui eles têm assistência médica, odontológica, roupa comida, psicólogo, brincadeira, festa, lá eles não tem nada.

A estrutura, de força exterior que esmaga o homem, que o assimila a si, que o tona passivo, transforma-se em meio de liberdade, em instrumento para criar uma nova forma ético-política, em origem de novas iniciativas. A catarse seria, assim, o momento em que a esfera egoístico-passional, a esfera de interesses corporativos e particulares eleva-se ao nível ético político, ao nível da consciência universal. Constitui o momento em que o proletariado deixa de ser “classe em si” e torna-se “classe para si”, consegue elaborar um projeto para toda a sociedade através de uma ação coletiva, cujo objetivo é criar um novo “bloco histórico”, conquistar a hegemonia na sua plenitude.

As novas transformações implantadas favoreceram o estabelecimento do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente. O órgão ganhou espaço próprio, dentro da Secretaria de Desenvolvimento Social do município e toda a infra-estrutura adequada para o seu funcionamento. A Lei Municipal 792/92, foi alterada em 2006 pela Lei Municipal nº 136/06. O número de conselheiros passou para doze, sendo seis representantes governamentais, oriundos das secretárias de saúde, educação, finanças, desenvolvimento social, esporte e comunicação, e seis representantes não governamentais, representando a sociedade civil: da área dos portadores de deficiência, creches, organizações sociais que prestam serviços à criança e ao adolescente e entidades em regime de abrigo. A nova formatação da lei e tudo que foi relatado favoreciam uma identificação da sociedade civil com os canais de governabilidade instalados.

Neste viés, o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente no Município de deveria sobressair como o lócus ideal para se confeccionar políticas públicas e emancipatórias para a infância e adolescência. Porém, as importantes políticas sociais instaladas no município não foram gestadas no interior do Conselho, não tiveram uma construção naquele espaço, este simplesmente confirmou-as. Os recursos destinados à infância, na grande maioria, privilegiavam as iniciativas da administração municipal. As instituições menores não se viam contempladas, e suas queixas eram constantes nas assembleias do COMDICA. Se, por um lado, a administração se firmou como uma administração voltada para a causa da infância, por outro, o COMDICA não se firmava com um órgão articulador dessas políticas e preferiu legitimá-las. Os representantes do governo passaram a ocupar esse espaço com muita assiduidade. A presença da Secretária do Desenvolvimento Social passou a ser freqüente nas reuniões. A representação governamental se consolidou naquele espaço. Acerca do papel do COMDICA em deliberar sobre política social para a infância, o atual presidente, em entrevista, asseverou:

Até essa data nós não temos não. Ainda não cumprimos esse papel. Por mais que deliberamos sobre coisas pontuais e corriqueiras do dia-a-dia, mas política pública, de fato, para a infância e adolescência ainda não fizemos. Encomendamos um

diagnóstico para conhecer a nossa realidade no ano passado, que já está pronto, em parceria com a UESB. A partir daí vamos estudar, debater, fazer ponderações e aí sim temos as ferramentas e as condições para de fato conhecer com estamos.

Para o professor Gomes da Costa (1993), o primeiro caminho a ser traçado pelo Conselho é o diagnóstico da situação do município, em seguida o enfrentamento da situação. Na mesma entrevista, o presidente traz outro ingrediente que é a dificuldade dos conselheiros entenderem o seu papel. Segundo ele, a falta de formação do conselheiro, a falta de capacitação e de entendimento acabam dificultando o andamento dos trabalhos. O COMDICA, na atualidade, caminha para a solução de problemas individuais em detrimento dos interesses coletivos.

Andrade (2007, p.140), em seus estudos acerca do COMDICA, aponta outros dados significantes. Segundo ele “de dois em dois anos acontecem no município a Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Como resultado, são elaborados relatórios. Esses documentos são construídos depois da aprovação pela plenária e servirão de indicativos para propor políticas públicas para a infância e para a adolescência. Porém, segundo Andrade, muitas dessas importantes decisões sequer saem do papel. Na última conferência realizada no município, constatou-se um esvaziamento desse importante encontro. A sociedade passou não se identificar mais com aquele espaço público e, muitas vezes, a participação é uma mera formalidade, pois, segundo declarações dos participantes, as decisões ali proferidas não se efetivam no cotidiano do município. O professor Ruy Medeiros, em entrevista, alerta que o cidadão conquistou esse direito de participar no governo, ocupou os espaços nos conselhos, entretanto percebeu que essa ocupação é meramente formal, não teve e não tem o condão de influenciar substancialmente o poder executivo. Segundo ele, esse poder ainda é muito concentrador. Nesse sentido o cidadão de outrora, movido pelos ideais da democracia participativa, encontra-se, nesse momento, desmotivado, pois não se sente verdadeiramente parte integrante da administração.

Pergunta-se: para haver esse exercício pleno de cidadania, o cidadão deveria receber essa parcela do poder do executivo ou conquistá-la? O Promotor da Infância e da Juventude, da Comarca de Vitória da Conquista, em entrevista para este trabalho, faz alguns alertas que poderão servir de respostas às indagações:

muitos conselheiros estão comprometidos com o executivo, primeiro que no município o prefeito é a referência, ninguém quer se indispor com ele, pois, mais cedo ou mais tarde, vai precisar de alguma coisa. Quanto mais a cidade é menor, mas a dificuldade para o cidadão aumenta, o grau de dependência da prefeitura ainda é maior. Muitos Conselhos na prática não funcionam, pois há um medo de se

indispor com a administração, assim, o Conselho fica sem autonomia para a realização de suas atividades. Os conselheiros governamentais acabam influenciando as decisões dentro do Conselho. Os conselheiros não governamentais, além de não disporem de conhecimento técnico, ficam inibidos em deliberar de forma contrária.

Para Andrade (2007, p.142), após 17 anos do ECA (conclusão proferida em 2008), o COMDICA mostrou-se insuficiente, e sua premissa é confirmada nas palavras do atual presidente do Conselho dos Direitos:

Por incrível que pareça, a gente não entrou ainda com nenhuma ação purgativa [...] Nós estamos ainda naquela conversa e de fazer reunião com juiz e tudo, mas nada oficializada. [...] E talvez o Conselho peque por isso, para fazer a política da “boa vizinhança” e não bater de frente. [...] As poucas ações de garantia de direitos da criança e do adolescente em situação de rua originaram-se do Conselho Tutelar (ANDRADE, 2007<sup>31</sup>).

A fala do presidente traz à tona a tradicional prática de acomodação da sociedade civil sustentada na passividade e na subserviência. O Estado permanece na condição de provedor, e o cidadão se retrai não chamando o município à responsabilidade. No cotidiano do Conselho, desembocam grandes discussões acerca da vida das crianças e dos adolescentes, porém esses diálogos não ultrapassam as quatro paredes das instituições, as ações, na atualidade, ainda são tímidas e não ensejam grandes mudanças na política local para a infância. Por outro lado, nas considerações feitas pelo presidente do COMDICA, há o reconhecimento do que necessita ser ultrapassado. A democracia é um aprendizado e essa descoberta não se faz de um dia para outro e a existência de uma lei por si só não é suficiente para mudar uma realidade. Para o professor Ruy Medeiros, a sociedade civil vive um momento de desinteresse por esses espaços públicos e sem, motivação, acabam por abandoná-los. No mesmo sentido corrobora o Promotor da Infância e Juventude:

Vivemos um momento de marasmo. Faltam liderança genuínas, pessoas interessadas, pessoas vocacionadas na causa, que não tenham interesse individuais, que estejam interessadas na causa da infância. As pessoas estão sempre atreladas a algumas situações que as inibem de se expressarem mais. Os conselheiros governamentais porque são do governo, os não-governamentais por receberem algum benefício do município e, de uma certa forma, não querem se expor e ficarem sob julgamento. Tivemos um momento muito especial com a aprovação do Estatuto, mas a sociedade civil não deu continuidade a esse processo de implantação. Nos esbarramos nisso. Quem é essa sociedade civil? Quais os seus interesses? Imagine numa cidade menor, onde todos dependem do governo, onde o prefeito conhece todos, fica difícil se opor à vontade do gestor. A pessoa vai se sentir como? Vai se sentir “queimada” com o chefe político local. Não que a lei (Estatuto) seja uma lei ruim, mas ela exige participação, envolvimento, engajamento político da sociedade

---

<sup>31</sup> Dep. Extraído do trabalho de dissertação de Fábio Santos de Andrade, 2007.

civil. Os conselheiros não têm tempo disponível para ficar no espaço o tempo todo, estudando os problemas do seu município, eles têm outras atividades, eles precisam trabalhar, criar sua família. Os momentos reservados para o conselho são o tempo livre, e aí não sobra tempo.

A Carta política nacional aprovada em 1988 trouxe mudanças significativas e chama a população à participação na coisa pública: o plebiscito e o referendo são meios de consulta direta à população, o mandado de segurança coletivo, mandado de injunção, a ação popular, visam o anular ato lesivo ao patrimônio público, são ferramentas previstas nesse novo documento visando implementar a democracia e com a possibilidade de participação do povo como povo-nação, integrando-se no mesmo conjunto, de forma ativa. Para Arendt (2008) , o termo público remete a algo comum, não ao nosso espaço diário, a nossa vida privada,

Significa o próprio mundo, na medida em que é comum a todos nós e diferente do lugar que nos cabe dentro dele. Este mundo, contudo, não é idêntico à terra ou natureza como espaço limitado para o movimento dos homens e condição de vida orgânica. Antes tem a ver com o artefato humano, com o produto de mãos humanas, com os negócios realizados entre os que, juntos, habitam o mundo feito pelo homem. Conviver no mundo significa essencialmente ter um mundo de coisas interposto entre os que habitam em comum [...] (ARENDR, 2008, p.62).

Estar na coletividade no momento atual significa estar presente, agindo e interagindo com os demais que formam esse conjunto de indivíduos que habitam o mesmo espaço. Romper vícios do passado talvez seja o grande desafio desse momento num mundo marcado pelo individualismo e com a noção de que tudo tem que ter um ganho individual, uma premiação, um selo, uma placa. Entretanto, ainda segundo Arendt (2008, p.66), esse reconhecimento público é fugaz

A admiração pública é também algo a ser usado e consumido; e o status, como diríamos hoje, satisfaz uma necessidade como o alimento satisfaz outra: a admiração pública é consumida pela vaidade individual da mesma forma que o alimento é consumido pela fome. Obviamente, deste ponto de vista, a prova da realidade não está na presença pública do outro, mas antes na maior ou menor premência dessas necessidades, cuja existência ou inexistência ninguém pode jamais atestar senão aquele que as sente.

A essência da democracia começa pelas ações mais elementares nas relações sociais: pela compreensão do outro, pelo diálogo comum, pautado no respeito mútuo, pela solidariedade, pela vivência ativa dentro do grupo, respeitando o direito do outro e se organizando no sentido de efetivar direitos que não saíam do papel. Não se pode pensar num Estado democrático sem uma sociedade civil atuante e ausente, ou preocupada em satisfazer seus interesses imediatos sem se ocupar com a maioria dos seus integrantes. Nessa

perspectiva, podemos observar que o COMDICA em alguns momentos reflete essas duas situações: ora seus membros defendem com fervor os interesses individuais de suas instituições, ora trava discussões que congregam interesses da comunidade local, como, por exemplo, quando encomendou o diagnóstico para conhecer a situação da criança e do adolescente no município. Assim, o exercício da democracia é um constante processo de aprendizagem exercitado e constituído na dinâmica do cotidiano. Não são raras as vezes que presenciamos indivíduos desencantados com o modelo político colocado e para justificar suas desilusões se afastam das mobilizações que visam interesses comuns e passam a viver em silêncio, totalmente omissos e passivos em relação ao seu contexto social.

Gomes da Costa, fazendo referência aos estudos do professor Luís de La Mora, um estudioso no fenômeno da participação, traz à baila três posturas que disputam a hegemonia em relação a essa dimensão da nossa democracia prescrita na Carta Constitucional de 1988:

A primeira é a participação sem crítica definida por aqueles dirigentes que só admitem a “participação” não-governamental sem suas administrações num clima de plena e total submissão, funcionando apenas como chancela e respaldo de suas iniciativas no campo social.

A segunda é a daqueles que defendem a crítica sem participação, ou seja, não acreditam em nenhuma alternativa que não passe por uma mudança radical nas estruturas e, portanto, recusam-se a envolver-se em qualquer tipo de mudança parcial da realidade.

A terceira é a posição daqueles que já compreendem a democracia como um processo que implica, ao mesmo tempo, consenso e divergência: consenso, na aceitação das regras básicas do jogo democrático; divergência, na madura compreensão do fato de que a conflitividade de pontos de vista e de interesse, longe de ser um sinal de debilidade, é um indicador de saúde e força democrática em todos os níveis e situações (GOMES DA COSTA, 1993, p.66).

Ora, a terceira nos parece a mais acertada das posições colocadas e nos remete a uma mudança na nossa maneira de entender e agir, nos lança no confronto com o outro e na busca do senso comum. Para Dallari (2004, p.36),

A participação é um dever moral de todos os indivíduos e uma necessidade fundamental da natureza humana. A participação intensa e constante de muitos é necessária para impedir que alguns imponham uma ordem injusta, que sempre acaba sendo prejudicial para todos.

Diante de tudo isso, recorremos aos ensinamentos do professor Antônio Carlos Gomes da Costa (1993, p.67) que nos indica os benefícios de se levar uma vida ativa e participativa na nossa comunidade:

- através da participação, as organizações representativas da população “tomam pulso” da situação do município, ao visualizar e discutir o que se precisa e o que pode ser feito no marco dos recursos existentes;
- uma vez conscientizada da real situação pelas suas lideranças, a população torna-se naturalmente mais realista, passando a compreender melhor por que coisas certas coisas não foram possíveis, passando a valorizar melhor aquilo que, efetivamente, se conseguiu;
- a disposição de contribuir na arrecadação melhora, em razão do mais amplo conhecimento pela população dos propósitos e do trabalho do governo municipal;
- as resistências às mudanças diminuem, à medida que, dentro e fora do serviço público, um número maior de pessoas passa a ter uma consciência mais clara dos destinos da coletividade;
- rompida a distância entre governo e governados, o trabalho conjunto emerge como consequência natural das responsabilidades compartilhadas e dos desafios assumidos em parcerias;
- a transparência impõe, por si mesma, um clima natural de contenção e de austeridade por parte dos funcionários e de dirigentes no trato com a coisa pública;
- a Câmara de Vereadores se fortalece e se legitima ao abrir os espaços legais, e ao colocar-se, perante a população, como o suporte político e o controlador por excelência das ações do Executivo em favor do bem comum.

Assim conclui o professor:

A mais importante dessas razões, no entanto, é que as administrações municipais que deram certo no Brasil, nos últimos anos, foram aquelas que souberam ouvir, envolver e mobilizar as melhores energias e talentos da comunidade na busca de soluções dos problemas que afetam o dia-a-dia (GOMES DA COSTA, 1993, p.68).

Em Vitória da Conquista, a partir de 1997, com o governo do PT à frente da Prefeitura Municipal, mudanças significativas ocorreram, entretanto o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente não foi o impulsionador e nem o idealizador dessas iniciativas. Destacou-se, porém, como um grande mobilizador das Conferências Municipais que ocorreram, participando ativamente da organização e representando o município nas conferências estadual e nacional, promoveu importantes campanhas mobilizando a sociedade e os empresários e pessoas físicas para no momento da apresentação da declaração do imposto de renda repassar os percentuais de, respectivamente, 6% e 1%, para o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Em 2007, via Fundo Municipal, por meio de depósito

efetuado pela Petrobras, iniciou-se em Vitória da Conquista o Projeto Viver Amigo<sup>32</sup>. Atualmente, a maioria das instituições que assistem crianças e adolescentes no município encontra-se cadastrada no Conselho e é vistoriada para averiguar o seu estado de funcionamento. As reuniões do Conselho ocorrem quinzenalmente. Geralmente os conselheiros são convidados para as mais diversas atividades que envolvem crianças e adolescente no município. Contudo, observamos que, de certa forma, o COMDICA, ainda, não assimilou a sua finalidade legal, que é deliberar sobre políticas sociais para a infância e para a adolescência e monitorar a execução dessas ações pelo governo e, conseqüentemente, não a exercita no seu cotidiano.

Nesse momento, nós os conselheiros precisamos avançar, precisamos deliberar sobre as políticas públicas para a infância e juventude no município. Não estamos fazendo isso. Precisamos monitorar as políticas para a infância (Conselheira governamental).

O atual Presidente do CMDICA confirma a fala da conselheira:

Sinceramente, não deliberamos sobre políticas públicas. Precisamos fazer isso. Encomendamos um diagnóstico sobre a situação da Criança e do Adolescente. O resultado desse diagnóstico pode ser o caminho, pode ser o primeiro passo. Agora estamos com o desenho dos nossos problemas nas nossas mãos. O primeiro passo será a realização de um Fórum para discutir a propositura das novas ações. Já fizemos tantas conferências, de dois em dois anos fazemos, mas o que foi retirado de lá sequer saiu do papel. No sentido de deliberar sobre política social para a criança e para o adolescente, ainda não fizemos.

Diante de todo o exposto, a experiência vivenciada pelo COMDICA é rica como exercício de democracia. O seleiro do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente é um modelo que se aprimora no cotidiano de suas atividades. A fala do presidente do Conselho traduz as suas inquietações e, até certo ponto, frustrações, ao confirmar que o órgão não atingiu o real objetivo proposto, embora visualize essa possibilidade. Ademais, esta instância colegiada enfrentou grandes percalços para sua formação e estruturação e, na atualidade, enfrenta a necessidade de se amadurecer e se formar tecnicamente. A construção de uma cultura participativa direta na administração, através de órgãos colegiados no Brasil é muito recente, o seu aprimoramento demanda tempo e mudança de mentalidade. Estávamos condicionados a exercer o nosso direito na democracia formal unicamente através do voto. Porém, este é um modelo imperfeito, e é assim porque, conforme Rousseau “o representante

---

<sup>32</sup> O projeto foi idealizado e é coordenado pelo Programa de Educação para a Vida (PEV). Em 2007, o Projeto Viver Amigo foi certificado pela Fundação Banco do Brasil como uma nova Tecnologia Social.

do povo irá manifestar sua própria vontade e não a vontade do povo.” Nesse sentido, coloca o cidadão em estado de passividade que se rompe, tão-somente, no período eleitoral, de quatro em quatro anos. Esse tipo de democracia estritamente representativa se nega a si mesmo, pois a única maneira de participação que oferece ao cidadão é por meio do sufrágio, que cada vez mais influenciado pelas circunstâncias de desigualdades que se coloca por aqueles que detêm o poder das classes dominantes sobre os dominados. Tais práticas perversas e aviltantes corrompem todas as possibilidades de os indivíduos se verem e se estabelecerem como um cidadão que compõe o tecido social. Sem falar das práticas repudiáveis e degradantes de compra de voto e troca de favores, ou seja, como muito se escuta na região do Nordeste brasileiro: me ajuda agora que eu te ajudo depois.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho de pesquisa se propôs a analisar o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (COMDICA), do município de Vitória da Conquista, a fim de conhecer a sua capacidade de exercer influência nas políticas públicas para a infância e adolescência; investigar o seu estabelecimento como esfera pública, assim como avaliar a qualidade do exercício da democracia participativa nas ações proporcionadas por esse órgão.

Da aproximação com essa realidade, pela dimensão do estudo e riqueza de detalhes, intensas descobertas se deflagraram e serviram para provocar e despertar muitas inquietações que demandaram grandes esforços na busca de soluções.

Refletir sobre as novas formas de inserção popular na administração pública significou um apurado estudo sobre a conceituação de cidadania, municipalização e participação com o intuito de encontrar os nexos causais aí imbricados e que geram entraves nas iniciativas populares ou minimizam a sua capacidade de co-gestão da coisa pública juntamente com o executivo.

As novas dinâmicas de participação popular no governo encontram-se legalmente previstas na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Criança e do Adolescente, entretanto essas legitimações legais por si só não foram suficientes para mudar uma cultura administrativa enraizada exclusivamente nas mãos do executivo, isto sem falar nas formas de governar baseadas no clientelismo político, na cordialidade ou nas relações de simpatia ou afetividade, marcas da cultura política brasileira utilizadas para perpetuação no poder. A ressignificação desse modelo perpassa por várias ações, principalmente, acreditamos, por uma cultura educativa de poder exercitar essas “novas” (entre nós) formas de gerir a coisa pública.

A negação à sociedade civil de ocupar os espaços públicos para exercer a cultura participativa, obstaculizar o funcionamento ou permiti-lo na forma mais precária possível, constitui uma ação aviltante à própria cidadania. Nesse sentido, pode-se inviabilizar a construção de uma sociedade mais voltada para o bem comum e fomentar os interesses individuais em detrimento da solidariedade e, em última instância, a fragilização dos movimentos sociais ou, o que é pior, o seu desaparecimento. Fraga deixa clara essa questão quando afirma que

O esvaziamento da esfera pública, enquanto espaço de reivindicação e de luta, impediu de retirar do isolamento diversos grupos, como moradores das periferias, parte considerável dos trabalhadores e dos desempregados. A luta dos movimentos sociais por melhores condições de vida e pelo reconhecimento de seus direitos esbarra na dureza do discurso neoliberal que não reconhece interlocutores e para quem a produtividade, o controle monetário e o controle da inflação são as únicas saídas para a questão social brasileira (FRAGA, 2006, p.94).

No transcorrer da nossa caminhada, quando nos propusemos a reconstruir a história da implantação e do funcionamento parcial do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente no Município de Vitória da Conquista, nos deparamos com entraves do tipo desses citados pelo autor e suas conseqüências nefastas.

Encontramos duas situações: No primeiro momento, os óbices foram criados por dois gestores públicos para implantação do Conselho, nas administrações de Murilo Mármore e Pedral Sampaio. O COMDICA enfrentou forte resistência para se instalar como espaço e local de construção de políticas públicas para a infância e adolescência. A sociedade civil organizada (sem apoio) “de costas” para o poder executivo local se fortaleceu e mobilizou a opinião pública a fim de aprovar a legislação. Os gestores citados, enquanto puderam, tentaram silenciar as ações dos grupos sociais que lutavam pela emancipação da infância e da adolescência: era a luta do velho contra o novo, da centralização do poder contra a descentralização administrativa. Ademais, nesse viés, é a própria sociedade civil se descobrindo e se fortalecendo como sujeito político em confronto com os desafios sociais de obstrução dos canais de participação popular. Para Souza (1991, p.83), “a participação é requisito de realização do próprio ser humano. O desenvolvimento social do homem requer participação nas definições e decisões sociais.” Mas, para que isso ocorra, há de existir um desejo latente em cada ser humano de se emancipar como cidadão e, conseqüentemente, de se tornar um agente político transformador.

No segundo momento, nas quatro gestões do governo dos trabalhadores (1997-2009), paradoxalmente, o COMDICA, apesar de legalmente amparado, não conseguiu atingir o seu objetivo como instância capaz de deliberar sobre as políticas públicas para a infância e adolescência e não conseguiu, também, fiscalizar e monitorar as ações desenvolvidas pelo executivo. O amadurecimento desse órgão não veio com o seu tempo de existência e o espaço continua a ser um local de discussão, porém incapaz de se materializar no cotidiano da cidade. Em entrevista sobre essa questão, o professor Rui Medeiros aponta para esse dilema experimentado pelos Conselhos na atualidade: “tem-se a sensação com a implantação dos Conselhos que o cidadão será capaz de influenciar na política pública local, entretanto, ele se

esbarra em um executivo forte que é incapaz de dividir o poder de administração com a sociedade civil.”

Entretanto, com o Partido dos Trabalhadores (PT) à frente da administração, o município de Vitória da Conquista experimentou e vem experimentando uma ampliação na política municipal de garantias dos direitos e no fortalecimento dos movimentos sociais organizados, assim como no planejamento das políticas sociais para a infância. No sentido oposto, o COMDICA, como espaço público idealizador de políticas públicas no seu modelo mais democrático e participativo, não tem se mostrado eficiente no seu objetivo proposto, restringindo, simplesmente, a legitimar as ações do executivo. As suas demais ações são pontuais e sem a capacidade de mudar ou até mesmo influenciar a política local para a infância e adolescência.

No trabalho proposto, observamos um fortalecimento das instituições e um aumento qualitativo e quantitativo do atendimento da criança e do adolescente no município, durante as administrações do Partido dos Trabalhadores. Reforçando esta constatação, observamos que sobressai um sentimento no dia-a-dia da dinâmica do atendimento à criança e ao adolescente no município: assisti-los integralmente e da melhor forma possível. Porém, existem algumas queixas que são comuns a todas as instituições visitadas: falta de comunicação entre os órgãos que compõem o sistema de garantia dos direitos da criança e do adolescente; ausência de dados acerca dos atendimentos oferecidos nas instituições que a criança passou (como sugestão, prontuários eletrônicos a serem acessado por todas as instituições) e informações insuficientes para se prestar um serviço mais especializado, dificultando, assim, o trabalho em rede. Outra queixa muito presente é que o COMDICA é um órgão isolado em seu próprio mundo.

Ademais, nessa nova dinâmica colocada pelas administrações do governo do PT, visualizamos como ganho (dentre outros já citados no corpo deste trabalho), a nova forma de inserção dos movimentos sociais através de organizações representativas na administração. Porém, contrariamente, no caso particular do COMDICA, a autonomia desse órgão não foi alcançada plenamente e os seus conselheiros não-governamentais carecem de capacitação técnica para que possam desenvolver esta tão salutar função social conquistada pela sociedade civil. No mesmo sentido, sugerimos, como forma de independência administrativa e financeira do poder público municipal o fortalecimento de Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Outra ação urgente, é de mobilização da sociedade civil para que este órgão consiga atuar legal e legitimamente respaldado no interesse popular que ele representa, ou seja, deliberar sobre as políticas locais e monitorar as ações do governo para a

infância e adolescência e que, posteriormente, preste conta à comunidade que lhe conferiu tamanho encargo social os resultados de seu trabalho.

Sabemos que o COMDICA, como a maioria das esferas colegiadas, é um espaço de conflitos e resistências, de interesses individuais e coletivos, mas, principalmente, é um ambiente ideal para se aprimorar o exercício da democracia participativa. Apesar de constatarmos que este órgão, sob vários aspectos, não atingiu a sua qualidade satisfatória, defendemo-lo como a instância ideal para aprendizagem das regras de participação da sociedade civil na dinâmica administrativa municipal das políticas sociais para a infância e juventude.

## REFERÊNCIAS

- ADORNO, Theodor W. **Educação e emancipação**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- ALVES, Rubem. **Pinóquio às avessas**: uma estória sobre crianças e escolas para pais e professores. Campinas, SP: Verus, 2005.
- AMIN, Andréa Rodrigues. Evolução Histórica do Direito da Criança e do Adolescente. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (Coord.). **Curso de direito da criança e do adolescente**: aspectos teóricos e práticos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.
- ANDRADE, Fábio Santos de. **Cotidiano, trajetórias e políticas públicas: crianças e adolescentes em situação de rua em Vitória da Conquista, Bahia (1997-2007)**. 2008. Dissertação (Mestrado) - São Paulo, PUC.
- ARAÚJO, Francisco José. **A persistência da memória conservadora**. Disponível em: <A:/Burguesia no Brasil.htm>.
- ARENDT, Hannah. **Origem do totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.
- \_\_\_\_\_. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008
- ARRUDA, Maria Arminda do Nascimento. **O pensamento de Florestan Fernandes**. Revisitar Florestan, 2002.
- AZEVEDO, Sérgio Gabrielli de; Menezes, Wilson Ferreira, Fernandes, Cláudia Monteiro **Fora do Lugar: Crianças e Adolescentes no Mercado de Trabalho**. Bahia: ABET, 2000.
- BATISTA, Dulce Maria Tourinho (Org.). **Cidadania e subjetividade**: novos contornos e múltiplos sujeitos. São Paulo: Imaginário, 1997.
- BENJAMIN, Walter. **Obras escolhidas**: magia e técnica, arte e política. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- BERNAL, Elaine Maria Bueno Bernal. **Arquivos do abandono**. São Paulo: Cortez, 2004.
- BOBBIO, Norberto. **As ideologias e o poder em crise**. Brasília: UNB, 1990.
- BULCÃO, Irene. A produção de infância desiguais: uma viagem na Gênese dos conceitos “crianças e “menor”. In: NASCIMENTO, Maria Livia do. **Pivetes**: a produção de Infância Desiguais. Niterói, Rio de Janeiro: Intertexto, 2002.
- CÂNDIDO, Antônio. **Vários escritos**. São Paulo: Duas Cidades, 1995.
- CARVALHO, Francisco Pereira Bulhões. **Direito do menor**. Rio de Janeiro: Forense, 1997.
- CEZAR, José Antônio Daltoé. O Significado de Raízes do Brasil. In: HOLANDA, Sérgio B. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.
- \_\_\_\_\_. **Depoimento sem dano**, Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

- COHN, Gabriel. Florestan Fernandes. A revolução burguesa no Brasil. In: MOTA, Lourenço Dantas (Org.). **Introdução ao Brasil: um banquete no trópico**. São Paulo: SENAC, 1999.
- CURY, Muni. **Estatuto da criança e do adolescente**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. **O direito da criança ao respeito**. São Paulo: Summus, 1986.
- \_\_\_\_\_. **O que é participação política**. São Paulo: Brasiliense, 2004.
- DEL-CAMPO, E. R. A; OLIVEIRA, T.C. de. **Estatuto da criança e do adolescente**. São Paulo: Atlas, 2005.
- DIAS, Maria Odila Leite da Silva. Política e Sociedade na obra de Sérgio Buarque de Holanda. In: **Sérgio Buarque de Holanda e o Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.
- FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 1989.
- FRAGA, Paulo César Pontes. Política, isolamento e solidão: práticas sociais na produção de violência de jovens. In: SALES, M.P; MATOS, M.C de; LEAL, C(orgns.). **Política Social, Família e Juventude: uma questão de direitos**. São Paulo: Cortez, 2006
- FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.
- FREYRE, Gilberto. **Casa-grande e senzala: introdução à história da sociedade patriarcal no Brasil – 1**. Rio de Janeiro: Record , 1995 – Prefácio à primeira edição de G. Freyre e, do autor no mesmo livro: capítulo IV.
- GHON, Maria da Glória. **Conselhos populares e participação popular: serviço social e sociedade**. São Paulo: Cortez, 1990.
- \_\_\_\_\_. **Conselhos gestores**. São Paulo: Cortez, 2007.
- \_\_\_\_\_. **Novas teorias dos movimentos sociais**. São Paulo: Loyola, 2008.
- GOMES DA COSTA, Antônio Carlos. **É possível mudar: a criança, o adolescente e a família na política social do município**. São Paulo: Malheiros, 1993.
- GUERRA, Viviane Nogueira de Azevedo. **Violência de pais contra filhos**. São Paulo: Cortez, 2005.
- HADDAD, Fernando. KEHL, Maria Rita – Entrevistando Roberto Schwarz - “Do lado da Viravolta”, **Revista Teoria & Debate**, n. 27, dez. 1994, jan./fev. 1995.
- HOBBS, Thomas. **Do cidadão**. Rio de Janeiro: Martins Fontes, 2002.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- \_\_\_\_\_. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006. (Incluindo artigos, ensaios de alguns teóricos em homenagem aos 70 anos de Raízes do Brasil).
- ISHIDA, Valter Kenji. **Estatuto da criança e do adolescente**. São Paulo: Atlas, 2007.

KOSHIMA, Karin. Palavra de criança. In: **Construindo uma história: tecnologia social de enfrentamento à violência sexual contra a criança e o adolescente**/Centro de Defesa da Criança e do Adolescente da Bahia. Salvador: CEDECA, 2003.

LEITE, Lúcia Costa. **Meninos de rua: a infância excluída no Brasil**. São Paulo: Atual, 2001.

LIBERATI, W.D; CYRINO, P.C.B. **Conselhos e fundos no estatuto da criança e do adolescente**. São Paulo: Malheiros, 2003.

LIBERATI, Wilson Donizeti. **Comentários ao estatuto da criança e do adolescente**. São Paulo: Malheiros, 2003.

MACHADO, Martha de Toledo. **A proteção constitucional de crianças e adolescentes e os direitos humanos**. São Paulo: Manole, 2003.

MACIEL, Kátia Regina Ferreira Andrade. **Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

MANZINI-COVRE, Maria de Lourdes. **O que é cidadania**. São Paulo: Brasiliense, 2007.

MAONDAINI, Marco. **Direitos humanos**. São Paulo: Contexto, 2006.

MARCÍLIO, Maria Luiza. **História social da criança abandonada**. São Paulo: Hucitec, 2006.

MATOS, Olgária. **Discretas esperanças**. São Paulo: Nova Alexandria, 2006.

MENDES, Alessandra Gomes; MATOS, Maurício Castro de, Uma agenda para os Conselhos tutelares. In: SALES, A.M; MATOS, M.C. de; LEAL, M.C. (Orgs.). **Política social família e juventude: uma questão de ordem**. São Paulo: Cortez, 2006.

MENESES, Jaldes Reis de. Florestan Fernandes: a revolução burguesa no Brasil como revolução passiva. **Revista da ADUFPB-JP**, nov. 2000.

MINAYO, Maria Célia de Souza. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

MOTA, Carlos Guilherme. América Latina: o ponto de vista do Brasil Moderno. **Revista Nossa América**, 2003.

NOGUEIRA FILHO, Paulo. **Sangue, corrupção e vergonha**. São Paulo: Organização Libertas, 1956.

NOVAES, Adauto. **Crepúsculo de uma civilização**. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

OLIVEIRA, Francisco de. **Entre a terra e o céu: mensurando a utopia**. In: SEMINÁRIO "CIDADANIA, POBREZA E EXCLUSÃO SOCIAL". Petrópolis: 1998.

\_\_\_\_\_. **Crítica à razão dualista/ o ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.

\_\_\_\_\_. **A dominação globalizada: estrutura e dinâmica da dominação burguesa no Brasil**. Buenos Aires: Cactus, 2006.

\_\_\_\_\_. Política numa era de indeterminação: opacidade e reencantamento. In: OLIVEIRA, Francisco de; RIZEK, Cibele Saliba (Orgs.). São Paulo: Boitempo, 2007.

OLIVEIRA, Juarez de. **Constituição Federal de 1998**: atualizada até a EC 20/98. São Paulo: J. de Oliveira, 1999.

OLIVEIRA, Marília Flores Seixas de. Sustentabilidade, participação comunitária, infância e adolescência: atendimento aos direitos. In: OLIVEIRA, Marília Fores de; OLIVEIRA, Orlando J.R. (Orgs.). **De olho na mata**: fotografia, educação e sustentabilidade. Vitória da Conquista: UESB, Universidade Solidária, Petrobrás, 2003.

PAIS, José Machado. **Vida cotidiana**: enigmas e revelações. São Paulo: Cortez, 2003.

PAIVA, Carlos Henrique Assunção. Literatura, realidade e identidade em Antônio Cândido. **Revista Espaço Acadêmico**, n. 39, agos. 2004.

PAOLI, Maria Célia. O mundo do indistinto: sobre gestão, violência, política. In: OLIVEIRA, Francisco de; RIZEK, Cibele S. (Orgs.). São Paulo: Boitempo, 2007.

PEREIRA, Sônia. A contribuição do homem simples na construção da esfera pública: os trabalhadores rurais de Baturité (CE). **Revista Brasileira de Educação**, maio/jun./jul./ago. 2004.

PONTES, Heloisa. Entrevista com Antônio Cândido. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 16, n. 47, 2001.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social**. São Paulo: Cortez, 2007.

RANCIÈRE, Jacques. **O desentendimento**: política e filosofia. São Paulo: Ed. 34, 1996.

RICARDO, Cassiano. Variações sobre o “homem cordial”. In: HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

RIZZINI, Ireni (Coord.). **Acolhendo crianças e adolescentes**: experiência de direito à convivência familiar e comunitária no Brasil. São Paulo: Cortez, 2006.

ROSSEAU, Jean-Jaques. **O contrato social e outros escritos**. São Paulo: Cultrix, 1978.

RUY, José Carlos. **A revolução burguesa**: obra de Florestan Fernandes. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DO PC do B, 8., 2002.

SALES, Teresa. Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira. In: \_\_\_\_\_. **“Trama das desigualdades, drama da pobreza no Brasil”**. 1993 Tese (livre-docência) - Unicamp. Cap. 1.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós-mordenidade. São Paulo: Cortez, 2008.

SANTOS, João Diógenes Ferreira dos. **Violência no sertão da ressaca – a negação dos direitos da população infanto-juvenil em Vitória da Conquista, Bahia (1997-2005)**. 2007. Tese (Doutorado) - São Paulo.

SANTOS, Laymert Garcia dos. Brasil contemporâneo: estado de exceção? In: OLIVEIRA, Francisco de; RIZEK, Cibele S. (Orgs.). São Paulo: Boitempo, 2007.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo, 2007.

SARAIVA, João Batista Costa. **Adolescente em conflito com a lei**: da indiferença à proteção integral. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

SCHREIBER, Elisabeth. **Os direitos fundamentais da criança na violência intrafamiliar**. Porto Alegre: Ricardo Lenz, 2001.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zabar, 1984.

SEGATTO, José Antônio. **Revolução e história**. São Paulo: 1998.

SIMIONATO, Ivete. **Gramsci sua teoria, incidência no Brasil, influência no Serviço Social**. Florianópolis: Ed. UFSC; São Paulo: Cortez, 1995.

SIQUEIRA, Antônio Jorge de. Florestan Fernandes: artífice do saber, da esperança e da política. In: ENCONTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS DO DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS DO CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS DA UFPE, 3., 2001. Recife, 2001. (Conferência de encerramento).

SOUZA NETO, João Clemente de. **Criança e adolescente abandonadas**: estratégias de sobrevivência. São Paulo: Arte Impressa, 2002.

STEARNS, Peter N. **A infância**. São Paulo: Contexto, 2005.

TAVARES, Patrícia. Os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade. **Curso de direito da criança e do adolescente**: aspectos teóricos e práticos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006

TRINDADE, Judite Maria Barbosa. O abandono de crianças ou a negação do óbvio. **Revista Brasileira de História**, São Paulo, 1999.

UNNEWS BRASIL. **Revista do Sistema das Nações Unidas**. Rio de Janeiro: 2003.

UNICEF. **O município e a criança de até 6 anos**: direitos cumpridos, respeitados e protegidos. Brasília: 2005.

UNICEF. **Relatório da situação da infância e adolescência brasileira**. Brasília: 2003.

UNICEF. **Situação mundial da infância 2003**. Brasília: 2003.

VENTURA, Roberto. **Casa-grande e senzala**. Publifolha, 2000.

VERONESE, Josiane Rose Petry. **Os direitos da criança e do adolescente**. São Paulo: LTr. 1999.

\_\_\_\_\_. **Temas de direito da criança e do adolescente**. São Paulo: LTr. 2002.

VIANNA, Rodolfo. **O Brasil é um ornitorrinco para Chico de Oliveira. E a universidade, seu ovo.** São Paulo: Cidade Universitária, 2002.

WEGNER, Robert. Um ensaio entre o passado e o futuro. In: HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil.** São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)